

**Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq)
Edital MCTI/CNPq N° 14/2014 – Universal**

**A disseminação de modelos brasileiros de políticas públicas para a
agricultura familiar na América Latina**

Relatório final

Eric Sabourin, UnB-CDS

Brasília, dezembro de 2017

Sumario

Introdução

1.Contexto da pesquisa e abordagem conceitual e metodológica

1.1.-O contexto e a evolução da cooperação do Brasil na América Latina

1.2.Analise da difusão internacional de políticas públicas

1.3.Metodologia

2. Principais resultados do projeto TRANSBRASIL

2.1. Modalidades de difusão das políticas de agricultura familiar na América Latina

2.2.O caso das políticas de compras públicas de alimentos

2.3. O caso das políticas de desenvolvimento Territorial Rural (DTR)

2.4. Análise comparativa dos processos de difusão de políticas públicas.

3. Considerações finais

Bibliografia

Anexos

Introdução

Desde meados dos anos 1990 e, principalmente, a partir do início dos anos 2000, diversas políticas públicas e iniciativas de promoção da Agricultura Familiar (AF) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foram desenvolvidas no Brasil, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dentre outros. Pode-se citar, em particular, a estratégia Fome Zero, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, a “lei da agricultura familiar” e dois instrumentos emblemáticos: as compras públicas da agricultura familiar e as políticas territoriais. Estas iniciativas e seus resultados fizeram do Brasil uma referência internacional em termos de políticas públicas para a AF e para a SAN. Diversas organizações internacionais têm observado, analisado, sistematizado e difundido as experiências brasileiras pelo mundo (FAO, 2015, 2014, 2013; WFP/PMA, 2016). Ao mesmo tempo, vários países têm procurado estabelecer acordos de cooperação e intercâmbios para conhecer e trocar experiências com o Brasil e, posteriormente, transferir ou adaptar tais ações em seus contextos. Em sentido complementar, o país também tem levado suas políticas, práticas e aprendizados em diversos espaços internacionais, muitos desses em interação com movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil.

Considerando este contexto, o relatório trata dos mecanismos de difusão de “modelos” de políticas públicas para a agricultura familiar do Brasil nos países de América Latina e do Caribe. Duas políticas brasileiras foram objetos da análise: as compras públicas de alimentos dos agricultores familiares (a partir dos modelos dos Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, e Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) e os programas de desenvolvimento territorial rural (a partir das referências dos Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – PRONAT, e Programa Territórios da Cidadania - PTC). Procurou-se analisar o modo como essas políticas foram difundidas na Colômbia, no Haiti e Paraguai (instrumentos de compras públicas à AF) e na Argentina, El Salvador e Uruguai (políticas de DTR).

A hipótese da pesquisa considerou que essas políticas, apesar de depender da difusão de um “modelo brasileiro” mediante acordos de cooperação Sul-Sul, apresentam uma “hibridação” de diversas formas de transmissão de modelos (ver Porto de Oliveira e Faria, 2017) : a) as circunstâncias, conjunturas e processos que fortaleceram as transições democráticas, as quais abriram janelas de oportunidade para movimentos sociais (Bonnal *et al.*, 2010); b) a difusão mediada pelos financiamentos e apoios institucionais das organizações internacionais (Peck e Theodore, 2012) ; c) a cooperação internacional para o desenvolvimento por meio da cooperação bilateral Sul Sul (Faria, 2012), d) processos de regionalização e de integração regional em particular no marco do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), da União de Nações Sul-americanas (UNASUL) e da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) (Girault, 2009; Dabène, 2009).

Para testar essa hipótese, seguindo a análise de Risse-Kappen (1995:6) que considera que a globalização seria apenas um dos elementos da transnacionalização das políticas, procurou-se articular três enfoques teórico-analíticos que se complementam no caso da difusão das políticas para a AF nos países latino-americanos: a) o enfoque da transferência de política pública (Dolowitz e Marsh, 2000; Evans, 2004 & 2009); b) aquele da circulação transnacional de normas (Hassenteufel, 2005 & 2008; Dumoulin, 2010); e, c) a abordagem pelas teorias da regionalização (Dabène, 2009, Pasquier e Weisbein, 2004) com um destaque para o mecanismo de regionalização pela base ou “por abaixo” (Pasquier 2002; Kholer-Koch, 1995).

O relatório está estruturado em três partes, além desta introdução: i) uma primeira parte introduz o contexto político e o referencial teórico-metodológico; ii) a segunda apresenta os estudos de caso nos seis países: sobre as políticas de compras públicas a agricultura familiar na Colômbia, Haiti e Paraguai e sobre as políticas de DTR na Argentina, El Salvador e Uruguai. Cada capítulo/país apresenta em particular uma descrição e análise dos mecanismos e modalidades de cooperação e difusão regional; iii) A terceira parte resume os principais resultados, ensinamentos e perspectivas da pesquisa depois de uma síntese das lições para cada uma das duas políticas analisadas.

1. Contexto da pesquisa e abordagem conceitual e metodológica

Introdução

O objetivo do projeto de pesquisa “Transbrasil” era verificar a importância e as modalidades da difusão regional pelo Brasil dos seus “modelos” de políticas públicas para agricultura familiar na América latina e no Caribe.

Esse primeiro capítulo trata do contexto da pesquisa e do enfoque conceitual e metodológico. Ele se divide em três subcapítulos: 1) o contexto da cooperação do Brasil na América Latina sobre agricultura familiar; 2) a apresentação do referencial teórico e conceitual; 3) a metodologia e a sua implementação.

A primeira parte do capítulo examina a presença do tema da agricultura familiar na agenda da cooperação sul-sul do Brasil, especialmente aquela com países da América Latina e do Caribe. Progressivamente, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF) e de diversos instrumentos de promoção da segurança alimentar e nutricional, dentre eles a estratégia “Fome Zero” e, posteriormente, a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, o Brasil tem se firmado como uma referência em matéria de política pública para a agricultura familiar e a segurança alimentar e nutricional.

A segunda parte explora o referencial teórico e conceitual

A principal hipótese do projeto é que essas políticas, apesar de depender da transferência de um “modelo brasileiro” apresentem uma « hibridação » de diversas influências: a) transições democráticas que têm aberto janelas de oportunidade para os movimentos sociais (Bonnal *et al.*, 2010), em particular, os indígenas e as redes de agroecologia no Equador e na América Central; b) condicionalidades ligadas aos financiamentos das organizações internacionais (em particular o Banco Mundial e sua vontade de descentralização) para programas de Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA); c) papel de promoção ou intermediação de organizações internacionais e/ou continentais interamericanas ligadas à agricultura e desenvolvimento, como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO); a Comissão econômica para América Latina (CEPAL), e o Instituto Interamericano de Cooperação Agrícola (IICA).

Finalmente são apresentadas as etapas e as técnicas mobilizadas para a metodologia.

1.1.-O contexto e a evolução da cooperação do Brasil na América Latina

As profundas mudanças no perfil da cooperação internacional brasileira nos últimos 15 anos ocorrem em contexto de alterações na geopolítica global. Essas mudanças estão relacionadas com a emergência de novos atores e posicionamentos políticos e econômicos, especialmente daqueles que compõem o chamado “sul global”.

Em livro lançado em 2014 (Mello e Souza, 2014), o diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais do IPEA, Renato Baumann observa que a cooperação internacional *“Não é mais algo eventualmente complementar a interesses comerciais ou a interesses de investimento. É parte fundamental da pro-atividade da inserção internacional do país”*. Para André de Mello e Souza (2014), organizador do estudo, o período atual é resultado de processos verificados há duas décadas, que tornam a cooperação internacional mais complexa e incerta por conta dos seus múltiplos atores: *“esses processos são evidenciados no maior destaque de novos atores - países emergentes e atores privados - assim como nas divergências manifestadas em discussões de fóruns multilaterais sobre a natureza e as diretrizes da cooperação e sobre sua conceituação”*.

1.1.1.Contexto da diplomacia regional

O momento atual corresponde à constante redução da cooperação tradicional Norte-Sul e da emergência progressiva do Brasil como país prestador e não apenas receptor de cooperação internacional (Inoue e Vaz, 2013). A importância dos respectivos contextos domésticos na determinação das prioridades e efetividade da cooperação Sul-Sul é ressaltada por Leite, Suyama e Waisbich (2013) e Leite *et al.* (2014). Esses autores notam que apesar da cooperação Sul-Sul ter-se convertido em frente privilegiada de política externa, não seria possível entendê-la apenas como instrumento de política externa, mas faz-se necessário correlacionar as características assumidas pela cooperação brasileira em agricultura familiar com a agenda nacional nesse campo, integrando a influência tanto das instituições técnicas quanto dos movimentos sociais.

Em 1978, foi elaborado o Plano de Ação de Buenos Aires, com base em concertação entre países em desenvolvimento, de maneira a pensar programas de cooperação à luz de “soluções concebidas para atender problemas conforme nossas condições socioeconômicas” (IPEIA/ABC, 2010).

Naquele mesmo ano, foi criada a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), no âmbito do Ministério de Relações Exteriores. A ABC passou a constituir, no Brasil, o lugar da coordenação para tratar da cooperação entre países em desenvolvimento chamada de Cooperação Sul-Sul ou Horizontal (Pecequillo, 2008). O objetivo da ABC é “coordenar, negociar, aprovar, acompanhar e avaliar a cooperação para o desenvolvimento, em todas as áreas do conhecimento, recebida de outros países e organismos internacionais e aquela entre o Brasil e países em desenvolvimento” (site da ABC). A criação do MERCOSUL, em 1991, tem levado a desenvolver vários programas de cooperação e de integração regional em particular do Brasil com Paraguai, Uruguai e Bolívia na área da agricultura familiar (IPEA/ABC, 2013).

Apesar das dificuldades para quantificar a evolução da cooperação sul-sul em segurança alimentar e nutricional (SAN) nos últimos anos, tanto em número de projetos quanto em volume de investimentos, em razão dos limites das informações disponíveis e da amplitude do

enfoque inter-setorial, pode-se afirmar que há um crescente entre 2003 e 2010, período que corresponde ao Governo do ex-Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, para o quê teve forte influência a projeção internacional da Estratégia Fome Zero (Maluf, 2014).

A partir do ano 2003, com o advento da administração do Presidente Lula, a cooperação Sul Sul foi particularmente ativada, com aumento dos recursos dedicados em particular à América Latina e ao Caribe, mas, sobretudo, para os países africanos, principalmente os Países Africanos de Língua Portuguesa-PALOP (IPEA/ABC, 2010; CAISAN, 2013). Esse aumento corresponde a um momento de abertura e desenvolvimento inédito da diplomacia brasileira, no qual as diretrizes do Programa Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos presidenciais e em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e influenciando os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (Cunha, 2010).

Aparentemente, o Brasil buscava afirmar-se como liderança regional (Fiori, 2011; Malamud, 2011), concorrendo com outras potências regionais, inclusive para reivindicar assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Cason e Power, 2009). A cooperação Sul Sul tornou-se, dessa maneira instrumental, favorecida, ao mesmo tempo, pelo período de crescimento socioeconômico e pela experimentação intensa de políticas públicas inovadoras no país. Além disso, o Brasil pretendia oferecer liderança alternativa à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, aliando-se à Argentina e Venezuela, com a abertura do Mercosul (Venezuela, Bolívia) (Vieira Martins, 2014).

A cooperação Sul Sul dentro da ABC é administrada pela Coordenação Geral de Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CGPD), que tem as seguintes prioridades: a) compromissos assumidos em viagens do Presidente da República e do Chanceler; b) países da América do Sul; c) Haiti; d) países da África, em especial os PALOP, e Timor-Leste; e) demais países da América Latina e Caribe; f) apoio à CPLP; e g) incremento das iniciativas de cooperação triangular com países desenvolvidos (através de suas respectivas agências) e organismos internacionais (IPEIA/ABC, 2010).

A cooperação humanitária brasileira, gerida pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME), visa a “contribuir para a prevenção, a resposta, a mitigação e a recuperação socioeconômica e ambiental das comunidades atingidas por desastres” (IPEA/ABC, 2010); para isso, “na prestação da cooperação humanitária, o Brasil segue os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência, em conformidade com a Constituição Federal e com as Resoluções 46/182 e 58/114 da Assembleia Geral das Nações Unidas”. A cooperação humanitária “é parte integrante da estratégia brasileira para a garantia da segurança alimentar e nutricional (ações emergenciais e ações estruturantes), tratando desde os aspectos emergenciais da SAN, que na esfera internacional se traduziram pela cooperação humanitária “lato sensu”, até os temas estruturantes como o direito humano à alimentação – inclusive à terra e à água, desenvolvimento rural, reforma agrária e agricultura familiar. ”

1.1.2. Cooperação regional: o lugar da América Latina e Caribe

A CGFOME foi estabelecida em 2004, também no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, a fim de garantir a interface externa da estratégia Fome Zero. Em seguida, foi criada dotação orçamentária, destinada à cooperação humanitária internacional, para países e populações em situação de crise humanitária (crises prolongadas, conflitos internos ou externos e desastres socioambientais).

Regimentalmente, a Coordenação-Geral tem por competências atuar junto aos seguintes temas: a) segurança alimentar e nutricional (inclusive direito humano à alimentação); b) desenvolvimento agrário (reforma agrária e agricultura familiar); c) pesca artesanal; d) Instituto Social Brasil-Argentina; e) Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO); Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e Programa Mundial de Alimentos (PMA); f) Fórum Social Mundial (FSM); g) diálogo com a sociedade civil; h) Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social; e, por fim, i) cooperação humanitária.

Entre 2005 e 2009, a distribuição geográfica da assistência humanitária do Brasil foi majoritária em países da América Latina e Caribe, que receberam R\$ 107.819.457,37, ou seja, 76,27% da ajuda enviada diretamente aos países beneficiados. Em seguida, vem a Ásia com R\$ 23.241.017,77 e a África com R\$ 10.269.463,80, seja 16,44% e 7,26% dos recursos.

Os países PALOP (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste) receberam R\$ 8.063.670,78, seja 8% dos recursos (Ver tabela 1).

Entre os países da América Latina e Caribe, Bolívia, Paraguai, Haiti, Cuba, Jamaica, Peru, Honduras e Nicarágua são os que mais receberam recursos de assistência humanitária brasileira. Foi em particular o caso de Cuba, Haiti, Honduras e Nicarágua depois das furações de 2009 (IPEA/ABC, 2010).

Tabela 1: Países e instituições receptores da AHI do Brasil – 2005-2009 (IPEA/ABC, 2011)

Receptores	R\$	%
Nicarágua	2.047.781,37	1,32
Equador	2.154.393,43	1,39
Peru	2.219.346,84	1,43
Argentina	2.849.023,02	1,83
Jamaica	3.928.526,00	2,53
Guiné Bissau	5.409.910,10	3,48
Bolívia	6.122.786,66	3,94
Paraguai	6.258.347,56	4,03
Organizações internacionais	13.938.107,92	8,97
Honduras	15.646.603,87	10,07
Território palestino	19.943.464,16	12,84
Haiti	29.840.307,15	19,21
Cuba	33.523.648,54	21,59
Demais países	11.419.858,24	7,35

Fonte: Levantamento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. ABC 2012

Segundo a CAISAN (2013), o MRE tem buscado, desde 2008, “implantar uma nova estratégia de ação, priorizando projetos de cooperação estruturantes em lugar da reprodução do modelo tradicional de projetos pontuais. Os projetos estruturantes tendem a ter um impacto socioeconômico mais expressivo, asseguram maior sustentabilidade dos resultados da cooperação e facilitam a mobilização das instituições brasileiras para a sua implementação. Esse modelo também contribui para a criação de espaço para parcerias triangulares com outros atores internacionais”.

De acordo com a ABC, a cooperação técnica implementada entre o Brasil e outros países em desenvolvimento tem por objetivo “promover o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais como veículo para a promoção do desenvolvimento sustentável e inclusivo”. Além disto, a cooperação brasileira coaduna-se com os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e demais metas acordadas internacionalmente nesse âmbito”.

De acordo com a CAISAN (2013), “a opção pela cooperação bilateral é predominante no levantamento e corresponde a 92% do volume total, em oposição àquela realizada por meio de organizações internacionais”. Ainda que a cooperação bilateral seja distribuída de forma bastante equilibrada entre os países recebedores, é possível destacar entre os parceiros da CTC&T do Brasil, a Argentina – que recebeu o correspondente a 8% do volume total de recursos investidos no período –, assim como Guiné Bissau (6%), Timor Leste, Cuba e Moçambique (com 4% cada). “Nesse sentido, a distribuição geográfica da CTC&T mostra a prioridade conferida aos vizinhos da América do Sul e aos países de língua portuguesa”.

O Brasil sempre manteve cooperação técnica diversificada na agricultura com países da América Latina, em particular Argentina, Chile, Uruguai, Bolívia, Paraguai, Peru e Equador. Com Argentina, Uruguai e Chile, nos anos 1990, tratou-se de adequar normas para o comércio internacional dos produtos agropecuários, em particular no âmbito do Mercosul. (ABC s/d). A criação do Mercosul fortaleceu essa dinâmica e tem constituído incentivo para a cooperação regional Sul Sul (Saraiva, 2010). No âmbito sub-regional, os países do Mercosul receberam o correspondente a 15% do volume total de recursos federais investidos em Cooperação Técnica, Científica e Tecnológica no período. No entanto, apesar de existirem diversos programas e projetos de CTC&T realizados por intermédio do Mercosul como bloco econômico, o que prevalece é o investimento do Brasil em cada país-membro, individualmente (Argentina, Paraguai e Uruguai).

Até o surgimento da Reunião Especializada da Agricultura Familiar (REAF), na região, apenas o Brasil e o Chile contavam com política específica para a agricultura familiar. Segundo os critérios adotados, a agricultura familiar no Mercosul ocupa cerca de 20 milhões de pessoas. Segundo Neto (2014), em 2010, 40% do universo da agricultura familiar do Mercosul foram registrados e se beneficiaram de políticas públicas específicas destinadas ao setor. De acordo com Neto (2014), a criação, em 2008, do Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul (FAF), prevê contribuições proporcionais ao tamanho das economias dos países, cabendo ao Brasil a maior parcela (60%, no caso do FAF).

1.1.3. A cooperação para agricultura familiar na América latina e no Caribe.

Em agosto de 2003, o MRE do Brasil, país membro dos exportadores agrícolas (Grupo de Cairn), organizou uma reunião dos países do Sul sobre agricultura familiar, antecipando a rodada do GATT em Cancun. Sem sair do Grupo de Cairn, afirmou-se como liderança para defender o papel da agricultura familiar em nome da sua multifuncionalidade. O Brasil chegou a liderar na conferência da OMC de Cancun a criação do “Grupo dos 20”, países chamados “emergentes” (MRE, 2003), por iniciativa do Itamaraty e do MDA.

O papel do MDA e da REAF

A América Latina e o Caribe também concentram os esforços de cooperação do MDA, seja por meio de atividades da REAF/Mercosul para países sul-americanos (módulos de compras públicas, cursos de formação de jovens rurais, intercâmbios entre institutos de acesso à terra, seguro agrícola), seja para países da América Central e do Caribe (cooperação em desenvolvimento territorial, compras públicas). (Site do MDA www.mda.gov.br)

EMBASAMENTO INSTITUCIONAL DA COOPERACAO DO MDA (site MDA www.mda.gov.br)

- i. Projeto Brasil-FAO (GCP/RAF/462/BRA) Vinculando a Agricultura Familiar à Alimentação Escolar e Assistência Alimentar – Um Modelo para a África.
- ii. Itens 'f', 'j-2', 'i' do Documento Final do "Diálogo Brasil - África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural".
- iii. “Declaração Ministerial dos Estados Parte do MERCOSUL sobre Compras e Aquisições Públicas da Agricultura Familiar”, assinada em Brasília, novembro de 2010, por ocasião da XIV REAF. ANEXO
- iv. Projeto FNDE-FAO/RLC (GCP/RLA/180/BRA – FAO/FNDE) Fortalecimento de Programas de Alimentação Escolar no âmbito da iniciativa “América Latina e Caribe sem Fome” (ALCSF 2025)

O Brasil, por meio do MAPA e, em seguida, do MDA, como mediante a atuação da ABC, tem mantido ações de cooperação para o desenvolvimento rural, em particular em capacitação e formação profissional, com países como Equador, Paraguai, e Bolívia, em particular.

O programa nacional de desenvolvimento territorial do Brasil, o PRONAT elaborado em 2003-2004 no marco do MDA no primeiro governo Lula, passou a constituir uma referência na América Latina. No entanto, não foi pela a cooperação do Governo, mas de outros atores da cooperação interamericana: agências de cooperação, universitários e movimentos sociais.

O único programa de cooperação sobre Desenvolvimento Territorial Rural (DTR) assinado pelo MDA e o MRE/ABC foi com o Governo de El Salvador, para apoio ao Programa Territórios do Progreso, ligado à Presidência da República daquele país. A disseminação regional do modelo de política de DTR do Brasil nos anos 2000, além da própria ação de cooperação direta do MDA e logo da ABC com o governo de El Salvador, passou por três vetores: as agências de cooperação, as universidades e os movimentos sociais.

O IICA, em particular, por meio da oficina de representação no Brasil tem sido um vetor importante da difusão regional do modelo de política de DTR do MDA.

Pode-se citar três modalidades diferentes dessa cooperação: a) os cursos de DTR ou Desenvolvimento Rural Sustentável-DRS, promovendo a experiência brasileira, realizados em vários países da América Latina; b) a realização do Fórum do DRS no Brasil, desde 2003, com convites a agentes do próprio IICA e a diversos técnicos governamentais dos países latino-americanos; c) a mobilização de quadros do MDA e a promoção do modelo brasileiro de DTR nos países latino-americanos, ao exemplo da influência que teve a experiência do PRONAT junto a Estratégia Centro-americana de Desenvolvimento Rural territorial a ECADERT.

As universidades brasileiras mediante convênios e projetos de cooperação com universidades latino-americanas têm contribuído para a difusão da experiência de DTR do MDA, da mesma maneira que tinham sido responsáveis pela disseminação na América Latina do anterior modelo europeu LEADER (Massardier e Sabourin, 2013, Champetier, 2003).

Finalmente os movimentos sociais da agricultura familiar e as ONGs do Mercosul têm tido um papel, sobretudo mediante as reuniões e os cursos organizados no marco da REAF, em particular pela dimensão participativa do PRONAT e da experiência dos Conselhos ou Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Rural, os CODETER. Essa modalidade de difusão pode ser assimilada a uma forma de regionalização por “baixo” ou “bottom up” (Pasquier, 2004).

Criada em junho de 2004 pelo Grupo Mercado Comum (GMC), a REAF foi uma iniciativa do Governo brasileiro. Partiu do diagnóstico de que faltava espaço de coordenação entre os países membros do bloco para a construção de uma agenda positiva de integração para envolver as populações rurais do MERCOSUL, assim como para incentivar as políticas públicas de produção e comércio para a agricultura familiar, o que configurava uma situação que não fazia jus à importância do setor para a vida socioeconômica da Região.

Além dos governos dos Países membros – representados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, no Brasil, e pelos Ministérios de Agricultura e Pecuária, nos casos de Argentina,

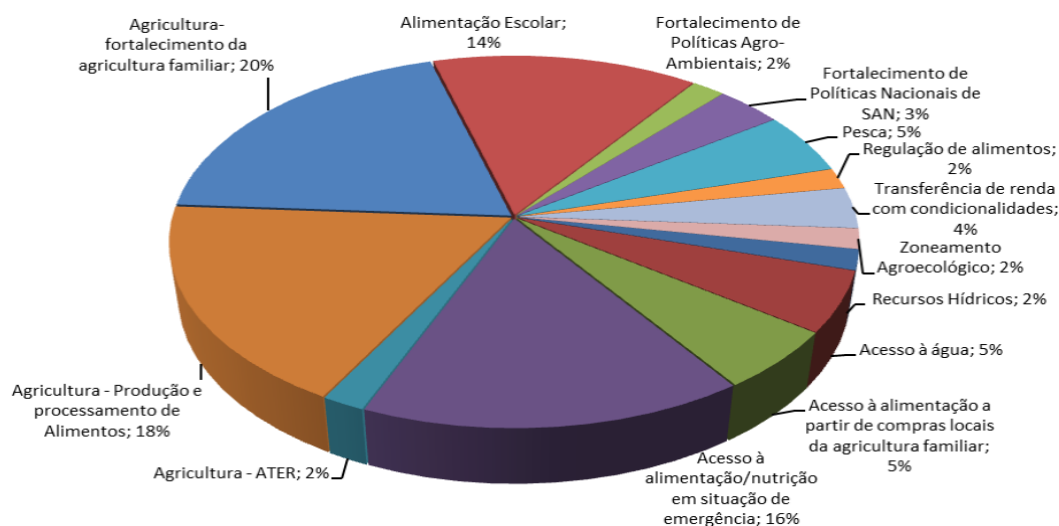
Paraguai, Venezuela, Uruguai e Chile – a REAF reúne também representações da sociedade civil, tais como sindicatos, movimentos sociais e, em menor medida, academia, redes e organizações não-governamentais.

A REAF foi decisiva não só para a própria consolidação do conceito da agricultura familiar na região, mas também para a criação de instituições e políticas públicas específicas para a agricultura familiar nos Estados Partes do MERCOSUL, bem como de normativa regional sobre a temática.

Uma verdadeira diplomacia da segurança alimentar

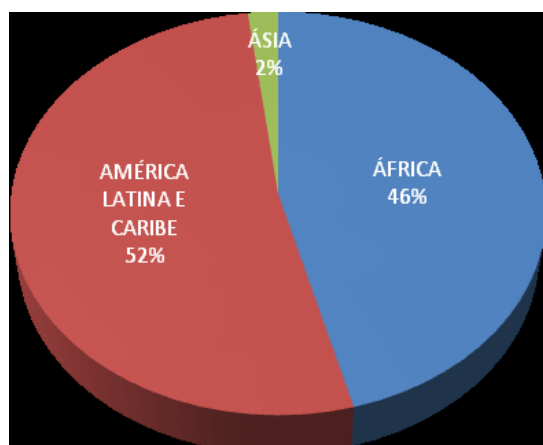
Como indicado acima, a segurança alimentar sempre foi associada à agricultura familiar nas prioridades da cooperação Sul Sul do Brasil na América Latina e no Caribe. Mas as políticas brasileiras de segurança alimentar vão tomar dimensão especial na Região e no mundo a partir do segundo mandato do Presidente Lula, em particular junto à FAO. Após a saída do Ministério Extraordinário de Combate à Fome, o ex-ministro José Graziano da Silva, que formulara a estratégia "Fome Zero", assumiu a Representação Regional da FAO para a América Latina e o Caribe. Desde o início de 2012, ocupa o posto de Diretor-Geral dessa Agência Especializada das Nações Unidas. A CAISAN (2013), com base em levantamento de informações realizado em novembro de 2013 pela Agência Brasileira de Cooperação e pela Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Ministério das Relações Exteriores, identificou “603 projetos e ações de Cooperação Internacional técnica e humanitária que movimentam cerca de U\$ 158 milhões”.

Gráfico 1: Número de projetos de cooperação em andamento por tipo (CAISAN, 2013)



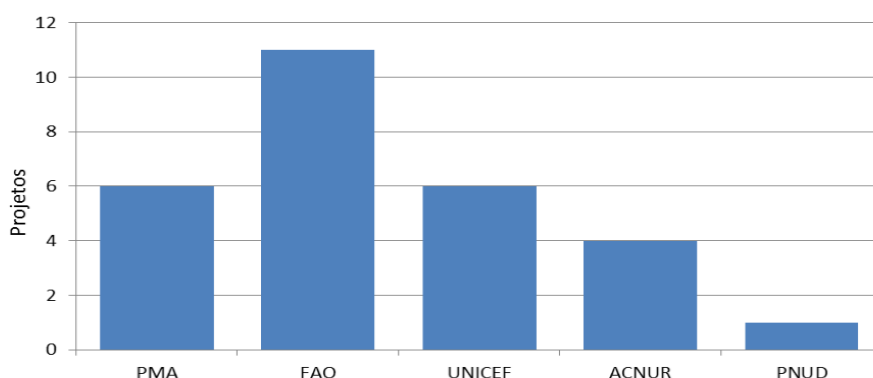
Os projetos foram classificados em 14 tipos. O gráfico 1 apresenta o número de projetos em andamento, por tipo, mostrando a importância das categorias “Alimentação Escolar”, “Agricultura”, com ênfase em “Fortalecimento da Agricultura Familiar” e em “Acesso à Alimentação” (CAISAN, 2013). O gráfico 2 indica a importância dos valores dedicados a América Latina e Caribe (52%).

Gráfico 2: Valor dos projetos em andamento, por Região (CAISAN, 2013)



No âmbito dos projetos de cooperação trilateral ou multilateral, observa-se muitas vezes a participação de organismos internacionais. O gráfico 3 indica os organismos internacionais que participaram, principalmente a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura-FAO (CAISAN, 2013).

Gráfico 3. Frequência de participação de organismos internacionais nos projetos trilaterais ou multilaterais em andamento (CAISAN, 2013)



Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome.

Em 2005, por iniciativa dos presidentes do Brasil e da Guatemala, foi lançada a "Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome», que contou com o apoio do Escritório Regional da FAO para o continente, tendo por objetivo a erradicação da fome e o intercâmbio de políticas públicas voltadas para a SAN. A proposta foi endossada por 29 países da região e continua sendo importante rede de articulação entre os países da Região, que lançaram estratégias nacionais espelhadas na estratégia Fome Zero, em muitos casos apoiados na cooperação bilateral (Cunha, 2010).

Daquele esforço, decorreram importantes projetos de cooperação sul-sul sobre políticas públicas para a agricultura familiar na América latina e no Caribe, em especial aqueles ligados ao Fundo Brasil-FAO, que busca coordenar as iniciativas regionais empreendidas pelo Governo brasileiro em parceria com a FAO, com vistas à promoção do desenvolvimento rural

sustentável, do fortalecimento da agricultura familiar e da garantia da segurança alimentar e nutricional.

Entre eles, vale a pena ressaltar o projeto “Implementação de um Modelo de Compras Públicas para a Agricultura Familiar para os Programas de Alimentação Escolar” (TCP / RLA / 3406), cujo objetivo é impulsionar mecanismos de compras institucionais da agricultura familiar, especialmente destinadas à alimentação escolar, em El Salvador, Honduras, Nicarágua e Paraguai.

No âmbito do projeto, são desenvolvidas ações destinadas ao fortalecimento e qualificação da produção familiar à adequação de marcos legais que possibilitem acesso de agricultores familiares a mercados institucionais e a capacitação dos atores envolvidos no processo de elaboração de estratégias nacionais de promoção de compras institucionais da agricultura familiar.

Na mesma direção, foi de fundamental importância o projeto "Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar na América Latina e no Caribe" (CGP/RLA/180/BRA), por meio do qual se buscou consolidar os processos de institucionalização de programas de alimentação escolar e sua articulação com as demais políticas de segurança alimentar no âmbito nacional, especialmente na interface com o estímulo à oferta de alimentos saudáveis pela agricultura familiar local.

Ademais, no que se refere aos processos de internacionalização mediante a integração regional pela base, nota-se ainda as importantes contribuições do projeto Fortalecimento do Diálogo entre FAO, Governos e Sociedade Civil (GCP/RLA/173/BRA), especialmente através do seu componente de consolidação da REAF, como espaço regional de diálogo entre Governos e organizações da sociedade civil, no desenvolvimento de políticas públicas participativas em benefício da agricultura familiar.

No âmbito do mesmo projeto são viabilizadas atividades de formação, de intercâmbio e de cooperação entre organizações campestres de toda a região, em especial aquelas ligadas à «Aliança pela Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e Caribe», plataforma de organizações sociais que busca articular setores do campo e da cidade, com o objetivo de unificar as bandeiras comuns em prol da Soberania Alimentar.

1.2-Analise da difusão internacional de políticas públicas

A difusão de políticas públicas corresponde a "um processo, mediado ou não, a partir do qual um elemento, ou um conjunto de elementos, de ordem política (...) situado em algum lugar, no tempo ou no espaço, passe a ser adotado alhures" (Porto de Oliveira, 2016: 224). A nossa pesquisa procurou entender a especificidade da internacionalização regional das políticas públicas de apoio à AF na América Latina, dentro do contexto emblemático da difusão internacional de modelos brasileiros de políticas sociais (Faria, 2012; Porto de Oliveira, 2016). Em termos teóricos, trata-se de articular a abordagem da internacionalização das políticas públicas (Berry, 1999; Stone 2001, 2004 e 2012; Hassenteufel, 2005; Peck e Theodore, 2012 e 2015) e a sociologia política aplicada à ação pública de desenvolvimento rural prolongando as propostas de Hassenteufel (2008) e Massardier (2008).

A literatura dos anos 1990-2000 insiste, de um lado, na circulação globalizada das normas para explicar a internacionalização das políticas públicas (Robinson, 2008; Gwynne e Kay,

1999; Delpeuch, 2009) e, do outro lado, no impacto, nas “pressões” ou na “penetração” da escala global na escala nacional (Davila-Aldas, 2011:39-50). No entanto, análises da construção das políticas de desenvolvimento rural territorial na América Latina (De Janvry et al, 2004; CEPAL, 2010; Massardier e Sabourin, 2013, Sabourin et al., 2016) já indicavam que elas não dependem diretamente da lógica de globalização da produção e das finanças. É necessário buscar, portanto, explicações entre lógicas sócio-políticas diferentes da única explicação restrita à globalização econômica e financeira (Bhagwati, 2007; Rodrik, 2011). A abordagem em termos de *world politics* (Rosenau, 1997) tem melhorado e ampliado as ferramentas da análise da passagem de uma situação de estado-cêntrico (*state-centred state*) a um mundo multicêntrico (*multi-centric world*). O enfoque cruza vários parâmetros, em particular, alguns relevantes para as políticas de DTR e compras públicas: a proliferação dos atores, a emergência de soluções interdependentes, a fraqueza ou o retrocesso do Estado, a difusão da pobreza no mundo em desenvolvimento (Rosenau, 1977:66). Essa literatura insiste na fragmentação das arenas internacionais e na complexidade da arquitetura das suas articulações (Biermann et al., 2009).

Por outra parte, a análise dos processos de políticas públicas (*policy process*) constitui um posicionamento privilegiado para observar as recomposições destas políticas e da ação pública de desenvolvimento em escala local, territorial ou regional. Além da constatação de uma passagem “das políticas públicas nacionais para políticas públicas transnacionais” (Hassenteufel, 2008:16), foram confirmados vários fatores sociológicos nas configurações do desenvolvimento na escala microrregional ou nacional. Nota-se, como Massardier (2008), uma multiplicação rápida dos atores da ação pública e uma fragmentação dos diversos poderes: internacionais, nacionais, privados, públicos (Rosenau, 1997: 99; Camau e Massardier, 2009).

Essas observações exigem uma releitura do processo de formulação ou fabricação de políticas públicas (Zitoun, 2013), entendido por Hassenteufel (2008:23) como “uma construção coletiva da ação pública”. O autor chama a atenção para uma “análise contextualizada das interações entre atores múltiplos e emaranhados em vários níveis, do local ao internacional, passando pelo macrorregional, para poder pensar as transformações dos Estados contemporâneos” (Hassenteufel, 2008: 23). É precisamente a complexidade da imbricação ou do emaranhamento dos processos que pode ser observada no caso da difusão, circulação e implantação das políticas públicas de DTR e de compras públicas entre vários países da América latina.

A nossa hipótese analítica foi de cruzar três enfoques até hoje separados, mas que aparecem como complementares no caso da difusão das políticas de agricultura familiar brasileiras nos países latino-americanos e que vão ao encontro com a interpretação de Risse-Kappen (1997) sobre a imbricação e hibridação das lógicas de difusão internacional:

- a) o enfoque pelos *policy-transfers* (Dolowitz e Marsh, 2000 ; Evans, 2004, Evans e Davie, 1999);
- b) aquele da construção e da circulação transnacional de normas (Hassenteufel, 2008 :134 ; Dumoulin, 2010).

c) a abordagem pelas teorias da regionalização (Dabene, 2009, Pasquier e Weisbein, 2004) com um destaque da regionalização pela base ou “por baixo” (Pasquier 2002; Kholer-Koch, 1995).

Milani (2014) classifica os principais atores e vetores da cooperação e da difusão de modelos políticos também em três categorias: as instituições bilaterais dos países-membros do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento, as instituições multilaterais de desenvolvimento, e, por fim, os atores não governamentais.

1.2.1.A transferência de política pública

Segundo Dolowitz e March, a transferência de política pública é o "processo por meio do qual o conhecimento sobre políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em um sistema político (no passado ou no presente) é usado para desenvolver políticas públicas, arranjos administrativos, instituições e ideias em outro sistema político" (Dolowitz e Marsh (2000: 5 e Porto de Oliveira e Faria no capítulo introdutório). Essa modalidade de difusão tomou um caráter central na nossa pesquisa na medida em que Brasil se tornou ao mesmo tempo uma referência em políticas sociais e de AF (Pommeroy e Suyana, 2016-2017, Porto de Oliveira, 2016) e um país doador de ajuda internacional em particular por meio da cooperação Sul Sul (Leite et al, 2014). A partir do ano 2003, a cooperação Sul Sul do Brasil foi particularmente ativada, com aumento dos recursos dedicados à América Latina e ao Caribe, mas, sobretudo, para os países africanos, principalmente os Países Africanos de Língua Portuguesa-PALOP (CAISAN, 2013). Correspondeu a um momento de abertura e desenvolvimento inédito da diplomacia brasileira, no qual as diretrizes do Programa Fome Zero passaram a ser tema recorrente nos discursos presidenciais e em diversos foros internacionais, compondo a pauta de agendas bilaterais e multilaterais e influenciando os acordos de cooperação do Brasil como os países em desenvolvimento (Cunha, 2010). O Brasil se tornara então um protagonista internacional no combate à fome.

O país buscava afirmar-se como liderança regional (Fiori, 2011; Malamud, 2011), concorrendo com outras potências regionais, inclusive para reivindicar assento no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Cason e Power, 2009). A cooperação Sul Sul tornou-se, dessa maneira instrumental, favorecida, ao mesmo tempo, pelo período de crescimento socioeconômico e pela experimentação intensa de políticas públicas inovadoras no país. Além disso, o Brasil pretendia oferecer na região uma liderança alternativa à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina, aliando-se à Argentina e Venezuela, com a abertura do Mercosul (Vieira Martins, 2014).

Nesse contexto, o governo do Brasil, junto com a Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), têm desenvolvido programas de cooperação Sul-Sul que, às vezes, mais se assemelhavam aos conceitos de transferência de política pública para difundir políticas destinadas ao fortalecimento da AF, em especial aquelas focadas na promoção de compras públicas aos agricultores familiares tanto na África (Moçambique, Camarões) como na América Latina: Haiti, Equador, Colômbia e Paraguai (Siliprandi, 2013).

No caso do apoio às políticas de DTR na América Latina, cabe salientar as intervenções diretas e indiretas da União Europeia para transferir o modelo do Programa Ligação entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural-LEADER (De Janvry et al.2004, Misialkowska, 2006;

Théry, 2009). Essa transferência foi intermediada por organizações internacionais (FAO e Fundo Internacional de Desenvolvimento da Agricultura-FIDA) e por agências interamericanas como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (Champetier, 2003; Serrano e Fernandez, 2005) e o Banco Mundial (Valderrama, 2004). Posteriormente, em um contexto latino americano e de relações Sul-Sul, o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) assegurou um papel privilegiado, apoiando tanto políticas nacionais como programas regionais ou interamericanos, a exemplo do Programa de cooperação em pesquisa agrícola do Mercosul (PROCISUR), e da Estratégia Centro-Americana de Desenvolvimento Rural Territorial (ECADERT) (Sabourin et al., 2015a).

1.2.2.A circulação das normas

No que concerne à *internacionalização mediante a circulação de normas*, alguns autores argumentam que a adoção de novas políticas depende menos da transferência direta de políticas entre países do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (Meyer et al, 1997), redes acadêmicas e redes de especialistas que produzem “configurações transnacionais” (Hassenteufel, 2008:134; Dumoulin, 2010). Risse-Kappen *et al.* (1999) propõem entender a internacionalização das políticas por meio da “socialização de normas internacionais nas práticas domésticas”. No caso das políticas de SAN brasileiras, evidencia-se o papel predominante da FAO na ampliação dos espaços em que a SAN global é debatida e das ações internacionais de intercâmbio (governamental e não governamental), cooperação técnica e ajuda humanitária (Maluf; Speranza, 2013), especialmente depois da crise alimentar iniciada em 2006. Nesse sentido, destaca-se o protagonismo da diplomacia brasileira na reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA), de forma a instituir um dispositivo inédito no Sistema das Nações Unidas para permitir a participação social no CSA, denominado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC), e possibilitar a atuação de um corpo assessor denominado de *Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar* (HLPE, sigla em inglês) encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA. Essas duas inovações fortaleceram o CSA como uma importante ferramenta de produção e de difusão de normativas internacionais relacionadas à SAN e à AF, favorecendo a difusão de programas e políticas públicas brasileiras nessas matérias.

Segundo certos autores, a adoção de novas políticas depende menos da transferência desde fora do que da produção e difusão de normas sob a influência de arenas internacionais (Meyer et al, 1997), redes acadêmicas e redes de experts que produzem “configurações transnacionais” (Hassenteufel, 2008 :134 ; Dumoulin, 2010). Risse-Kappen *et al.* (1999). Dessa forma, propõem entender a internacionalização das políticas por meio da “socialização de normas internacionais nas práticas domésticas”. Outros autores se referem à existência de regimes internacionais de normas políticas. Moravcsik (1993: 5) sugere integrar as teorias da política doméstica e da política internacional numa categoria que ele qualifica de “intergovernamentalismo liberal”.

No caso das políticas de segurança alimentar brasileiras, evidencia-se o papel predominante da FAO na ampliação dos espaços em que a chamada segurança alimentar global é debatida e das ações internacionais de intercâmbio (governamental e não governamental), cooperação técnica

e cooperação humanitária (Maluf; Speranza, 2013), especialmente depois da crise alimentar iniciada em 2006.

Nesse sentido, destaca-se o protagonismo da diplomacia brasileira na reforma do Comitê para a Segurança Alimentar Mundial das Nações Unidas (CSA), de forma a instituir um dispositivo inédito no Sistema das Nações Unidas para permitir a participação social no CSA, denominado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC) e um corpo assessor denominado de Painel de Alto Nível de Especialistas em Segurança Alimentar (HLPE, sigla em inglês) encarregado de promover estudos com proposições de política em temas escolhidos pelo CSA.

Essas duas inovações fortaleceram o CSA como uma importante ferramenta de produção e difusão de ideias relacionadas à segurança alimentar e à agricultura familiar, que em muito favoreceram a difusão de programas e políticas públicas brasileiras nessas matérias.

Dentre os referidos processos, foi notável a atuação brasileira na elaboração e adoção das "Diretrizes Voluntárias em apoio à realização progressiva do Direito à Alimentação Adequada no contexto da Segurança Alimentar" e das "Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Posse da Terra, Recursos Pesqueiros e Florestais em um contexto de Segurança Alimentar".

Em ambos os casos, foi patente o rebatimento na difusão de programas de compras institucionais da agricultura familiar por iniciativa das próprias agências especializadas das Nações Unidas, como o projeto "Purchase for Progress - P4P", do Programa Mundial de Alimentos (PMA) ou da Frente Parlamentar pela Segurança Alimentar e Nutricional na América Latina e no Caribe, ao promover alterações constitucionais pela incorporação do direito à alimentação adequada no conjunto dos direitos humanos.

1.2.2.-A difusão de políticas mediante a regionalização

A regionalização intergovernamental passa principalmente pelo MERCOSUL e logo pela CELAC que abriram uma agenda sobre políticas de apoio à agricultura familiar (Vigevani, T; Romanzini H., 2011). Similarmente, *a difusão de políticas mediante a regionalização “por abaixo”*, retomando o termo de Pasquier (2002) no caso da Europa, refere-se principalmente à atuação e articulações de representantes da sociedade civil organizada para a troca de experiências e aprendizados em termos de políticas públicas. Destacam-se aqui as aspirações por mudanças político-institucionais reivindicadas pelos movimentos sociais, em particular pelos representantes daqueles que foram "esquecidos" pelo crescimento econômico e agrícola nas últimas décadas, e que estão organizados em nível regional e internacional, a exemplo da Via campesina, da Aliança dos Povos para a Segurança Alimentar na América Latina e da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL (REAF). Dabène (2009) menciona também o papel das elites econômicas e acadêmicas na difusão de referências em arenas internacionais ou regionais. Por sua vez, Vieira Martins (2014) evoca a regionalização por abaixo em termos de “integração regional participativa”.

A regionalização “por baixo” vem também das aspirações de reforma dos movimentos sociais, em particular dos representantes dos esquecidos do crescimento econômico e agrícola organizados em nível regional e internacional: Via campesina, REAF - Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL, etc. (Bonnal *et al.*, 2010). Essa regionalização e internacionalização “por baixo” intervêm nas estratégias internacionais das coletividades territoriais: a cooperação descentralizada, as cidades irmãs, a cooperação regional trans-

fronteiras (Girault, 2009). Dabène (2009) menciona também o papel das elites econômicas e acadêmicas na difusão de referências em arenas internacionais ou regionais. Vieira Martins (2014) fala de uma “integração regional participativa” :

“Componente da participação social, integrante do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN e parte fundamental da construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, configura-se como elemento integrante de projetos de cooperação tal como o PAA África e fóruns internacionais tal como a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF). Este fórum foi criado em 2004 com a finalidade de fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar e promover e facilitar o comércio dos produtos oriundos daquele setor. No Brasil, é coordenada pelo MDA. A sociedade civil integra as seções nacionais da REAF e participa das reuniões ordinárias do fórum. As seções nacionais permitem que governo e organizações da sociedade civil aprofundem discussões temáticas, criando o acúmulo necessário para os debates em nível regional, além de permitir acompanhamento da implementação de ações em âmbito nacional das ações pactuadas regionalmente, sendo considerado pela sociedade civil um modelo de fórum participativo a ser seguido” Vieira Martins (2014) .

A REAF foi a primeira Reunião Especializada a permitir da participação regular das organizações sociais. Além do acesso à terra e da reforma agrária, a REAF trata de questões relativas à facilitação de comércio, financiamento, seguro agrícola, igualdade de gênero e juventude. A REAF elabora propostas de políticas públicas para o setor, sempre com a participação de representantes de organizações sociais (Neto, 2014).

Segundo Neto (2014) *“A emergência da dimensão social do Mercosul e a sua conversão em uma linha prioritária e estratégica do processo de integração regional também é um fato concreto. As políticas públicas sociais executadas em âmbito nacional e regional constituem o embrião do que poderá se tornar um modelo de proteção social do Mercosul, pós-corporativo e pós-liberal, focalizado no cidadão como sujeito de direitos e baseado nas múltiplas formas da democracia participativa, voltadas para uma cidadania ativa que vai além das fronteiras nacionais.”*

O caso da REAF se notabiliza por demonstrar as possibilidades de avançar em termos de participação social no âmbito da cooperação. De fato, é um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores. A perspectiva é de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional, processo bem distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar (FIDA, 2013; Maluf; Schmitt; Prado, 2014).

1.3. Metodologia

1.3.1. Objetivos

O objetivo geral do projeto é entender, caracterizar e analisar as modalidades de disseminação internacional e de adaptação local (no país de destino), de modelos de políticas públicas para agricultura familiar na América Latina, a partir dos modelos brasileiros.

Os três objetivos específicos eram os seguintes

1. Caracterizar a existência de uma disseminação voluntária pelo governo brasileiro de modelos de políticas públicas para a agricultura familiar por meio da cooperação sul-sul;
2. Mapear e analisar as modalidades da imbricação de diversas lógicas e dos vetores de disseminação das políticas de agricultura familiar a partir do Brasil em países latino-americanos: *policy transfer*, construção e circulação transnacional de normas e influência dos movimentos sociais (a regionalização “por baixo”).
3. Identificar, caracterizar e analisar as modalidades de reinterpretação e adaptação nacional, e regional dos modelos brasileiros de políticas públicas nos países latino-americanos estudados.

1.3.2. Marco analítico

A metodologia de análise da lógica de disseminação passou por duas fases: a) a aplicação de uma grade de análise comum nos seis países estudados: Argentina, Colômbia, Haiti, El Salvador, Uruguai e Paraguai, em três etapas: i) mapeamento das instituições, atores e arenas das diferentes práticas de cooperação e de transferência e disseminação de modelos ; ii) caracterização das modalidades e fatores de apropriação, adaptação ou reinterpretação dos modelos de políticas de DTR e de compras públicas de alimentos; iii) identificação dos atores-chaves multi-posicionados e estabelecer uma tipologia das suas interações.

Primeiro, em cada país estudado foi observada nos dispositivos de política pública a participação de cada uma das modalidades e lógicas de difusão por meio da análise do papel e das diversas modalidades da cooperação do Brasil com esses países, do papel das organizações internacionais continentais e setoriais (FAO, IICA, Mercosul) e do papel dos movimentos sociais nacionais e regionais.

Segundo, a análise comparada das situações comuns e específicas contemplou explicar a imbricação e hibridação do processo de cooperação Sul Sul, internacionalização via as Organizações Internacionais e disseminação “por abaixo” das políticas a partir do Brasil e de caracterizar as interações e configurações de atores responsáveis pela adaptação ou reinterpretação das políticas públicas transferidas em cada país e na escala regional.

Tecnicamente a metodologia associou bibliografia, análise de arquivos e entrevistas de gestores, beneficiadores e mediadores das duas políticas estudadas no Brasil e nos seis países receptores. A coleta de dados envolveu pesquisa documental (análise de arquivos e de documentos governamentais), entrevistas com gestores públicos brasileiros envolvidos nas ações de desenvolvimento territorial e SAN e, finalmente, visita a campo e entrevistas com os principais atores nos países “receptores” (gestores públicos localizados em diferentes escalas da administração governamental, agricultores, mediadores sociais, representantes de organizações internacionais, acadêmicos etc.).

a. Etapas

Etapa 1. Caracterização dos modelos de políticas públicas de agricultura familiar (PRONAT/PTC e PAA) e da política de cooperação do Brasil para a América Latina

Esta etapa buscará a caracterização da especificidade do modelo brasileiro de política para a agricultura familiar e da política brasileira de cooperação Sul Sul para esse setor;

Tratar-se-á de sistematizar as principais características das políticas públicas modelo de disseminação por parte do Brasil para outros países.

- a) Caracterização da política de DTR: financiamento de infraestruturas coletivas, instituição de colegiados de desenvolvimento territorial e gestão social participativa.
- b) Caracterização da política de compras públicas para a agricultura familiar: a experiência do Programa Nacional de Alimentação escolar - PNAE, a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos a agricultura familiar (PAA).
- c) Identificação dos meios e dos vetores, apoios e instrumentos da política de cooperação Sul-Sul do Brasil na América Latina.

A etapa envolverá análise de documentação e entrevistas com responsáveis, gestores e mediadores da elaboração dessas políticas no Brasil e nas agências internacionais. Está prevista uma duração de cinco meses para essa etapa. A coleta de dados será realizada por meio de consulta de arquivos, sítios na internet, bibliografia e entrevistas com atores chaves.

Etapas 2. Realização de uma oficina metodológica para as etapas seguintes

A partir da caracterização dos modelos de políticas para agricultura familiar e da política setorial de cooperação Sul Sul do Brasil na América Latina, será elaborada a metodologia para analisar as práticas, estratégias e lógicas de difusão, disseminação e de adaptação nacional nos países de América Latina no caso das políticas de DTR e de compras públicas.

Esta etapa será realizada no sexto mês do projeto e a oficina terá duração de 2 a 3 dias na Universidade de Brasília. A oficina terá como principais produtos a elaboração do esquema analítico, a operacionalização dos conceitos com a definição das unidades de análise, a elaboração das estratégias de coleta de dados, a definição dos procedimentos de análise dos dados.

Etapas 3: Análise das modalidades de transferência e de adaptação das políticas brasileiras

A partir da construção da metodologia de análise da lógica de disseminação, essa etapa consistirá na aplicação das tarefas seguintes em cinco países: Argentina, Equador, El Salvador, Uruguai e Paraguai.

- a) Realizar um mapeamento das instituições, atores e arenas das diferentes práticas de cooperação e de transferência e disseminação de modelos em cada um dos 5 países;
- b) Caracterizar as modalidades e fatores de apropriação, adaptação ou reinterpretação dos modelos de políticas de DTR e de compras públicas de alimentos;
- c) Identificar os atores chaves multi-posicionados e estabelecer uma tipologia das suas interações.

Em cada país estudado será observada nos dispositivos de política pública qual é a participação de cada uma das modalidades e lógicas de difusão. Tratar-se-á de examinar:

- O papel e as diversas modalidades da cooperação do Brasil com esses países.
- O papel das organizações internacionais, das organizações supranacionais continentais e setoriais (FAO, IICA, Mercosul) que propõem ou apoiam experiências em cada um desses países.

- O papel dos movimentos sociais nacionais e regionais

A fim de descrever as modalidades e fatores de adaptação das políticas transferidas em cada país, serão adotados os seguintes procedimentos:

- Caracterização das modalidades de adaptação das políticas propostas pela análise das condições, fatores e atores específicos ao país ou ao território.
- Análise do papel da regionalização institucionalizada (intergovernamental) ou difusa e pela base (pela sociedade civil) na adaptação nacional das políticas transferidas;
- Identificação dos mediadores políticos: atores-chaves e multi-posicionados, e sua eventual estruturação em redes e coalizões de políticas públicas.

b. Técnicas de coleta e análise dos dados

A coleta de dados mobilizou pesquisa documental e em particular a análise de arquivos e de documentos governamentais. Logo foram realizadas entrevistas com gestores públicos brasileiros envolvidos nas ações de desenvolvimento territorial e SAN no Brasil.

Em terceiro lugar foram realizadas visitas a campo e entrevistas com os principais atores nos países “receptores”: gestores públicos localizados em diferentes escalas da administração governamental, agricultores, mediadores sociais, representantes de organizações internacionais, acadêmicos etc.

2. Principais resultados do projeto TRANSBRASIL

O capítulo está estruturado em duas partes.

Uma primeira parte apresenta a descrição e análise dos mecanismos e modalidades de cooperação e difusão regional em termos de compras públicas da agricultura familiar ou de DTR nos seis países receptores: Colômbia, Paraguai, Haiti, El Salvador, Argentina e Uruguai.

Uma segunda parte desenvolve a partir de uma análise comparativa ou transversal, os principais resultados, ensinamentos e perspectivas do estudo.

2.1. Modalidades de difusão das políticas de agricultura familiar na América Latina

A partir dos diversos enfoques teóricos e analíticos sobre difusão de políticas públicas, apresentados acima, esta seção traz evidências do modo como as ideias, normas e modelos espalharam-se na América Latina e Caribe, dando lugar a tentativas de réplicas e adaptações. Procuram-se analisar os principais vetores de circulação das ideias, as modalidades de difusão, e as adaptações realizadas nos contextos locais a partir da experiência brasileira.

Em termos de organização dos resultados, analisamos inicialmente os casos de disseminação das compras públicas para agricultura familiar na Colômbia, no Haiti, e no Paraguai e, na sequência, os casos de difusão das políticas territoriais em El Salvador, Argentina e Uruguai.

2.1.1. O caso dos instrumentos de compra pública de alimentos a agricultores familiares

Embora os mercados institucionais estejam presentes há várias décadas no contexto brasileiro (aquisições de café, Política de Garantia de Preços Mínimos, licitações etc.), a articulação entre compras públicas e agricultura familiar é bem mais recente e inovadora. Destacam-se no Brasil duas iniciativas ou instrumentos de compras públicas de alimentos da AF. Um deles, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), foi criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero. Por meio de diversos mecanismos (modalidades), o governo federal compra alimentos produzidos pela AF e doa para entidades sócio-assistenciais, pessoas em situação de vulnerabilidade social, ou ainda destina para a formação de estoques. O outro instrumento refere-se à alimentação escolar quando, a partir de 2009, a Lei nº 11.947 estabeleceu que, no mínimo, 30% dos recursos destinados à compra de alimentos para a alimentação escolar deveriam ser destinados a aquisições da AF. Estas iniciativas têm chamado a atenção nacional e internacional pela sua originalidade, pelo papel das mesmas no fortalecimento da AF, na inclusão produtiva e social, na redução da pobreza, na promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), na construção de uma alimentação mais saudável e,

na edificação do desenvolvimento territorial ou local sustentável (veja Pommeroy e Syunama, 2016 e neste livro). Com efeito, o Programa Mundial de Alimentos (PMA) e a FAO têm lançado documentos e realizado diversas atividades para promover as compras públicas da agricultura familiar a partir das iniciativas brasileiras.

a. Colômbia

As ideias de compras públicas da agricultura familiar chegaram até a Colômbia por meio da Embaixada Brasileira na Colômbia, especialmente, pela gestão da própria embaixadora e o principal vetor de difusão dessas ideias foi o projeto FAO/Brasil (OSRO/Col/403/BRA – Fortalecimento da agricultura familiar como modelo agroalimentar para autossuficiência alimentar e geração de excedentes articulados a mercados institucionais e com o apoio dos governos locais como política de Estado). De acordo com o representante da Embaixada Brasileira, o Brasil foi chamado a contribuir nas negociações de Paz¹ que iniciaram em setembro de 2012, e deste diálogo surgiu o projeto FAO/Brasil.

O projeto FAO/Brasil foi desenvolvido em dois Departamentos da Colômbia, quais sejam Antioquia (municípios de Carmem de Viboral, Granada e Cáceres) e Nariño (Municípios de Córdoba e Samaniego) e, dentre seus objetivos, destacam-se estudos sobre o abastecimento e a demanda de alimentos agropecuários produzidos pela AF (economia camponesa).

A FAO construiu uma metodologia para estimar a oferta da produção local, o destino da produção local e a origem dos produtos que abastecem as demandas institucionais locais, sendo estas relativas ao Programa de Alimentação Escolar (PAE), e às demandas alimentares do Instituto Colombiano de Bem Estar Familiar (ICBF), do Instituto Nacional Penitenciário e Carcerário (INPEC), e das Forças Militares. Com base em um conhecimento prévio sobre estrutura de demanda e de oferta destes mercados institucionais de parte dos técnicos do projeto FAO/Brasil, teve início um processo de mobilização para incluir os produtos dos agricultores familiares nas aquisições realizadas pelos atravessadores. Diferentemente do Brasil, não se trata aqui de alterações nos processos licitatórios ou nos mecanismos institucionais de compras públicas, mas da promoção do diálogo com os atravessadores para que estes comprem da agricultura familiar.

É importante salientar que os técnicos da FAO não tinham relações diretas com gestores brasileiros, e passaram a difundir as ideias de compras públicas da agricultura familiar a partir de leituras sobre as experiências brasileira, do Panamá e da Nicarágua (esses dois últimos países principalmente no tema de estabelecimento de preços), de estímulos do Escritório Regional da FAO (Santiago/Chile), e de aprendizados que foram angariando ao longo do tempo. A partir dos aprendizados e resultados dos projetos pilotos em Antioquia e Nariño, a FAO passou a difundir as ideias de compras públicas de alimentos da agricultura familiar.

Esta iniciativa da FAO somou-se a outras em curso na Colômbia a partir de vetores distintos, alguns deles também inspirados na experiência brasileira. Em 2007 gestores do ICBF foram para o Chile conhecer a experiência do país no tratamento da pobreza extrema e,

¹ A contribuição do Brasil foi relevante para construir o primeiro ponto de negociação denominado *Política de Desenvolvimento Agrário Integral*. Essa política considera, entre outros aspectos, diversas estratégias de comercialização dos produtos da *economia campesina, familiar y comunitária* sendo uma destas as compras públicas das entidades e programas institucionais (Primeiro relatório conjunto da mesa de conversações entre o Governo da República da Colômbia e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – Exército do Povo, FARC – EP, 2013).

inspirados na mesma, criaram a Estratégia Superação da Pobreza Extrema. Neste mesmo contexto e ano, uma gestora entrevistada relatou que encontrou na internet a experiência brasileira de compras públicas² e, começou a promover modificações nas compras públicas executadas pela organização governamental (ICBF). Uma dessas modificações foi estabelecer, em 2010, que 10% das compras do ICBF para PAE deveriam ser feitas com produtos locais³. A partir de 2012, as duas iniciativas (ICBF e FAO) confluíram e as organizações começaram a trabalhar em conjunto no Departamento de Antioquia.

Há também as iniciativas da municipalidade de Granada (Departamento de Antioquia), que desde 2006 vinha desenvolvendo políticas relacionadas com a SAN. Em relação à promoção das compras públicas com agricultores locais (especialmente população vítima do conflito), estas começaram a ser realizadas no município ainda em 2012, antes mesmo do Projeto FAO/Brasil. Elas foram produto da incidência política no plano de desenvolvimento municipal 2012-2015 e como parte da estratégia da ACNUR⁴-DAPARD⁵. Entre 2012 e 2013 foram realizadas diversas aquisições diretamente dos agricultores, sendo as compras realizadas em cada “vereda”⁶ para o consumo dos alunos no mesmo local. Os principais vetores foram a pro-atividade de técnicos e gestores locais que, desde 2012, construíram experiências locais de compras públicas. Cabe salientar que, a partir de 2014, as ações da FAO integraram-se a este movimento. Além disso, a mobilidade estudantil e intercâmbio de estudantes antioquenhos de pós-graduação em universidades brasileiras e a troca de informações sobre os processos em curso teve um papel na difusão das ideias de política (*policy ideas*).

Deste modo, pode-se sublinhar que os principais vetores de disseminação das ideias de compras públicas brasileiras na Colômbia foram a FAO, a cooperação entre Brasil e Colômbia, informação obtida a partir de fontes na internet e as relações interpessoais formada nas redes sociais dos nativos da região Antioquia que moraram no Brasil durante a pós-graduação. Em nenhum dos casos houve contato direto e/ou troca de experiências entre os atores colombianos e os gestores públicos brasileiros dedicados ao PAA ou PNAE. Em particular, a Embaixadora Brasileira na Colômbia informou seus interlocutores da experiência das compras públicas no Brasil, mas não chegou a estabelecer ações de intercâmbio entre os dois países. A experiência brasileira foi mediada pela FAO, os meios de comunicação e outras relações interpessoais, servindo de inspiração para as adaptações necessárias ao contexto colombiano. Assim, apesar de outros mecanismos de importância menor, a circulação internacional de normas tem sido a modalidade predominante da difusão da política de compras públicas a AF na Colômbia.

² “...Cuando estábamos en el ICBF...dijimos es increíble que con toda la cantidad de comida que sembramos no podamos generar una dinámica en las economías locales. Yo empecé a investigar diferentes experiencias partiendo de la base de cómo lograr unos mecanismos eficientes para superar pobreza extrema, sobre todo en zonas rurales, y ahí me encontré en internet con Hambre Cero ¿qué hace Hambre Cero? básicamente toma la población rural, genera mecanismos de asociatividad, genera unas políticas nacionales en torno a este grupo poblacional, luego, no solamente el “ICBF brasileiro” le compra la comida al campesino, no, hay unas políticas” (Entrevista 3, Bogotá, 13-06-2016).

³ Considera-se compra local toda a aquisição de produtos ou serviços, cuja origem se localiza no mesmo âmbito geográfico de consumo. Por sua vez, âmbito geográfico de consumo significa a extensão do território dentro do qual se executa um determinado contrato de operação dos programas do ICBF. Dependendo da cobertura territorial contratada, este pode ser municipal (ou distrital segundo o caso), departamental se envolve mais de um município do mesmo departamento, macrorregional se abarca mais de um departamento, ou nacional se abrange todo o país (Colômbia, ICBF, 2016).

⁴ Agência da ONU para os refugiados.

⁵ Departamento Administrativo do Sistema para Prevenção, Atenção e Recuperação de Desastres.

⁶ Denominação utilizada na Colômbia para identificar subdivisões territoriais (rurais) dos municípios.

b. Haiti

O primeiro diálogo entre Brasil e Haiti sobre políticas públicas para erradicação da fome e da pobreza ocorreu em 2004, durante uma visita oficial do governo haitiano, logo após a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva⁷.

Em 2005, o setor leiteiro haitiano ganhou destaque nas agendas nacional e internacional após premiação concedida pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) ao Projeto “*Lèt Agogo*”, liderado pela organização não governamental haitiana Veterimed que reuniu, organizou e capacitou os pequenos camponeses que se converteram em produtores de leite e, dessa forma, melhoraram suas condições de vida e a segurança alimentar de suas comunidades.

Devido a notoriedade internacional da iniciativa, em 2008, um diretor da Veterimed, foi nomeado Secretário de Estado de Produção Animal no Ministério de Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural (MARNDR no acrônimo em francês). Após o terremoto de 2010, o Secretário de Estado, devido aos seus bons vínculos com a cooperação internacional, projetou-se como homem forte no governo para diálogo com doadores interessados na recuperação do setor agrícola do Haiti.

Nesse contexto, o governo brasileiro, por intermédio da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFOME) do Ministério de Relações Exteriores (MRE) repassou recursos a FAO e ao Programa Mundial de Alimentos (PMA) para dois projetos complementares em apoio a compras locais de leite no Haiti. O componente liderado pelo PMA tinha por objetivo viabilizar a compra do leite produzido pela rede de microleiteiras “*Lèt Agogo*” para o Programa Nacional de Cantinas Escolares (PNCS no acrônimo em francês) e reforçar a capacidade técnica e institucional do Governo do Haiti para implementação de um programa nacional de compras locais. Já o componente gerenciado pela FAO procurava ampliar e fortalecer a produção nacional de leite e promover o acesso de produtores de leite a mercados, principalmente mercados públicos.

As entrevistas⁸ junto a gestores brasileiros indicam que a expectativa do governo brasileiro com esses dois projetos era promover a formulação de uma política nacional de compras locais no Haiti. Essa estratégia passou por três processos: a estruturação da Unidade de Facilitação das Compras Locais (UFAPAL no acrônimo em francês); o desenho de uma Estratégia Nacional de Compras Locais (Haiti, s.d.) e a promulgação da Política e Estratégia de Alimentação Escolar (Haiti, 2016).

Nos dois casos estudados, as notas conceituais dos projetos e os depoimentos dos funcionários do governo brasileiro envolvidos na negociação da proposta⁹ corroboram a “intencionalidade” (Evans, 2009) do esforço deliberado por parte do Brasil de transferência dos programas PAA e do PNAE para o Haiti por meio de processos intergovernamentais de transferência de políticas mediados por organizações interacionais. Contudo, como visto anteriormente a FAO e o PMA destacam-se, de modo geral, pela sua atuação em matéria de circulação de “normas internacionais” que configuram, entre outros efeitos, um contexto internacional e nacional favorável para a disseminação nos países como Haiti, dos instrumentos brasileiros¹⁰. Para tanto, foi essencial a incorporação pela FAO e PMA de ex-funcionários do Governo brasileiro implicados diretamente na formulação e/ou implementação do PAA e do PNAE. Por exemplo, por determinação do Governo brasileiro as duas organizações

⁷ Entrevistas Nº 1 e 2, Brasília, 10 - 15/06/2016; entrevistas 3, 4, 7, 8, 9, Porto Príncipe, 18 - 21/07/2016

⁸ Entrevistas Nº 1 e 2, Brasília, 10 - 15/06/2016

⁹ Entrevistas Nº 1 e 2, Brasília, 10 - 15/06/2016

¹⁰ Entrevistas Nº 1 e 2, Brasília, 10 - 15/06/2016; entrevistas 3, 4, 5, 6, 8, 9, 11 e 12, Porto Príncipe, 18 - 21/07/2016

internacionais contrataram para coordenar os respectivos projetos dois brasileiros cujas as trajetórias profissionais estavam ligadas a políticas públicas para agricultura familiar no Brasil¹¹.

De forma similar, a incidência do governo brasileiro posicionar a luta contra a fome e a pobreza, no centro da agenda da CELAC posicionar a luta contra a fome e a pobreza, no centro da agenda da CELAC (Rondo & Lopes, 2016) se mostrou relevante para o caso dos modelos de compras locais no Haiti por duas razões. Primeiro, porque a validação dos modelos de compras locais brasileiros no âmbito da CELAC contribuiu para o processo de convencimento de atores chaves do governo e da sociedade civil haitiana e na construção de um ambiente político favorável aos modelos brasileiros no país. Segundo, porque na esteira do processo de integração regional no âmbito da CELAC se intensificaram os intercâmbios entre Brasil e Haiti sobre instrumentos de luta contra a fome e a pobreza.

Funcionários do Governo haitiano, inclusive dois ex-Ministros¹², indicaram que no marco de duas reuniões de Ministros da CELAC sobre Agricultura Familiar, mantiveram reuniões bilaterais com seus homólogos brasileiros sobre políticas de compras da agricultura familiar. Informaram ainda que, na agenda de cooperação facilitada pela CELAC, puderam conhecer *in loco* políticas brasileiras para fortalecimento da agricultura familiar, dentre elas o PAA e o PNAE.

Além disso, funcionários da FAO e do PMA¹³ confirmam que as ações no marco da CELAC contribuíram significativamente para sensibilizar os atores políticos haitianos sobre a importância do tema das compras locais e “gerar ambiente propício para formulação em âmbito nacional de um instrumento dessa natureza”¹⁴.

Apesar das diversas referências às políticas brasileiras e a sobreposição de espaços de troca sobre o tema, o conhecimento dos gestores haitianos entrevistados¹⁵ sobre funcionamento, operacionalização, marcos legais e institucionais do PAA e do PNAE é extremamente superficial e, portanto, a adaptação das mesmas ao contexto local foi extremamente prejudicado.

Por exemplo, ainda que o MARNDR tenha estabelecido com recursos brasileiros uma unidade facilitadora de compras locais, as atribuições e competências dessa unidade não guardam nenhuma relação com as atribuições e competências das instituições brasileiras envolvidas na execução do PAA e do PNAE, estando a UFAPAL muito mais próxima de um órgão de informação agrícola do que um órgão de facilitação de compras públicas da agricultura familiar.

De fato, os atores envolvidos localmente na execução dos dois projetos¹⁶ são categóricos em afirmar que as políticas brasileiras foram importantes para reanimar o debate sobre o tema no Haiti e inspirar governo, sociedade civil e organizações internacionais a trabalharem o tema.

¹¹ O governo brasileiro indicou para coordenador o projeto da FAO um veterinário que anteriormente havia atuado no INCRA do Rio Grande do Sul e na Secretaria de Agricultura do mesmo estado no assessoramento a cooperativas de agricultores familiares a acederem a políticas públicas como o PAA e o PNAE. Para coordenar o projeto do PMA foi indicado um sociólogo, mestre em extensão rural e desenvolvimento local, com larga trajetória como consultor para cooperativas de agricultores familiares e de assentados da reforma agrária para comercialização com PAA e com PNAE.

¹² Entrevistas Nº 3, 4, 5, 6 e 7 em Haiti Porto Príncipe, 18 - 21/07/2016

¹³ Entrevistas Nº 8, 9 e 12 em Haiti, Porto Príncipe, 18 - 21/07/2016

¹⁴ Entrevistas Nº 12 em Haiti, Porto Príncipe, 14/07/2016

¹⁵ Entrevistas Nº 3, 4, 5, 6 e 7 em Haiti, Porto Príncipe, 18 - 21/07/2016

¹⁶ Entrevistas Nº 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12 em Haiti, Porto Príncipe, 18 - 28/07/2016

Contudo, resistências à esses modelos no âmbito da FAO, do PMA e do Governo haitiano, foram determinantes de tal modo que a transferência fosse, de fato, incompleta¹⁷.

c. Paraguai

O Programa de Compras Públicas Diretas do Agricultor Familiar no Paraguai é uma mescla de programas instituídos em outros países na América Latina. O parâmetro mais amplo de influência sobre o Paraguai são as medidas desenvolvidas no Brasil nas compras públicas da AF com destaque para o PAA e, fundamentalmente, o PNAE. Trata-se de uma iniciativa que procura, ao mesmo tempo, garantir alimentação escolar para todos os estudantes do primeiro ciclo de educação e garantir a injeção de recursos financeiros para os agricultores familiares por meio das compras públicas governamentais. É, portanto, uma iniciativa multi-setorial capaz de articular aspectos relacionados à saúde, educação e desenvolvimento econômico e social local e territorial.

As primeiras iniciativas são de 2010, quando foi lançado o Programa *Vaso de Leche*, que consistia em distribuir leite para os estudantes do ensino público no Paraguai. Tratou-se de uma iniciativa importante do ponto de vista de complementação alimentar, porém, isolada.

A partir de então se inicia uma ampla discussão sobre alimentação escolar no país, sendo que, em 2014 foi aprovada uma Lei Nacional de Alimentação Escolar. Concomitantemente ao processo de melhoramento da alimentação escolar, iniciou-se, por meio de diversos vetores, uma série de discussões sobre compras públicas como estratégia para valorização da AF. São importantes neste contexto: a 7ª Reunião¹⁸ Especializada em Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul (2007); o diálogo político entre os ex-presidentes Fernando Lugo (Paraguai) e Luis Inácio Lula da Silva (Brasil); e atuação da FAO, que possibilitou que gestores e atores políticos do Paraguai visitassem iniciativas de outros países. Cabe salientar que o fato do Paraguai ter decretado a redução da pobreza como prioridade nacional (Decreto 291/2013), o tornou país prioritário em termos de ação da FAO/ONU na América Latina.

Há, portanto, um componente técnico-político fundamental no desenho do programa de compras públicas no Paraguai, que tem origem tanto nas ações da REAF e da FAO, quanto na proximidade dos presidentes do Paraguai e do Brasil. Nesta perspectiva, observam-se três atores: os presidentes das duas Repúblicas; os agentes da FAO; e os representantes de governo e da sociedade civil reunidos na REAF.

Em 2014 realizaram-se três experiências pilotos de compras públicas diretas nos estados de Misiones e Paraguari e no município de Yhu, atendendo cerca de 17 mil alunos com acesso a alimentos frescos provenientes da AF.

Essas experiências apresentam pontos importantes a serem ressaltados: a) o custo¹⁹ por prato de alimentação tornou-se até 50% menor do que aquele elaborado pelas empresas anteriormente; b) foram gerados empregos locais relacionados ao apoio administrativo e à elaboração das refeições; c) tem provocado efeitos virtuosos associados às ações do Ministério da Agricultura e Pecuária/Direção de Extensão Agrária (DEAg), como a criação de registro dos agricultores familiares; o trabalho com temáticas de comercialização, juventude, gênero, terra

¹⁷ Entrevistas N° 8 e 9, Porto Príncipe, 18 - 21/07/2016

¹⁸ Entrevistas N° 5 Paraguai, Assunção, 15/06/2016

¹⁹ Entrevistas N° 12, Assunção, 16/06/2016

e mudanças climáticas em diversas regiões do país; o estabelecimento do selo da agricultura familiar; e o anseio em ofertar assistência técnica e promover um sistema de referência de preços semelhante ao realizado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) no Brasil. Observa-se, deste modo, que uma política orientada para a demanda (política de compras públicas) foi geradora de ações para organizar a oferta (aumento da capacidade dos produtores em atender a demanda gerada pelo Estado).

A política de compras públicas também tem promovido a coordenação dos distintos atores envolvidos em sua execução. A instituição da Mesa Técnica Interinstitucional constituiu espaço de concertação fundamental para a expansão da iniciativa de maneira organizada e cumpre importante papel de garantir, por meio da participação técnica, uma salvaguarda e a continuidade da referida política ao longo do tempo, independentemente das alternâncias políticas (eleições ou troca de ministros). A coordenação da Mesa Técnica está ligada ao MEC (Ministério de Educação e Cultura??), no entanto quando o demandante por alimentos é outro órgão, como a Defesa ou Saúde, estes assumem a coordenação do processo.

O papel atribuído à Mesa Técnica é em grande medida, parte do esforço da FAO em impulsionar o tema no país. A mesma Mesa Técnica foi responsável por estudos, regulamentações e ações a favor das compras públicas diretas.

As iniciativas mais organizadas referentes às compras públicas no Paraguai são recentes e não tem força de lei, apesar de possuírem garantias orçamentárias que permitem sua operacionalização em todo o território. Essa fragilidade legal abriu precedentes e permitiu uma mudança nos rumos das compras públicas no país. O Programa permitiu a inclusão da compra indireta disposta no Decreto 3000/2015.

O argumento para a inserção da referida possibilidade foi um conjunto de denúncias veiculadas na mídia local apontando irregularidades (corrupção, contratação irregular de pessoal, preços de referências descumpridos, irregularidade na oferta e produção) nos processos de compras diretas experimentados anteriormente sob a égide do Decreto 1056/2014.

Ainda que houvesse respostas por parte do Ministério de Agricultura y Pecuária (MAG), FAO e Secretaria de Planejamento para as denúncias, o executivo nacional revogou o Decreto 1056 e aprovou o Decreto 3000, apostando na Mesa Técnica como fator de coordenação para solucionar parcialmente os problemas. Da mesma forma, atribuiu ao MAG um conjunto de atividades que torna o processo mais complexo em sua execução. A oficina realizada em 2015 pela FAO, Mesa Técnica e com o Instituto de Provisão de Alimentos do Equador (IPA) surge como referência de compras indiretas para o novo Decreto. A partir de então o MAG ficou responsável por um conjunto de atividades que tornou o processo mais complexo em sua execução. A oficina realizada em 2015 pela FAO com a Mesa Técnica e o Instituto de Provisão de Alimentos do Equador (IPA) surge como referência de compras indiretas para o novo Decreto. Isto implicou uma mudança substantiva na política de compras públicas, permitindo a inclusão de empresas intermediárias no processo de comercialização é uma apropriação menor do valor gerado por parte da agricultura familiar.

Os resultados alcançados pelo Paraguai na política de compras públicas da AF são notáveis dada a sua escala nacional, ainda que seja um arranjo em fase de estruturação e hibridação.

Os dois vetores mais importantes foram a transferência da experiência brasileira pela cooperação Sul Sul associada à ação conjunta com a FAO e a difusão mediante a regionalização

“por abaixo” através da REAF e de diversos atores sociais que proporcionaram contatos com a política do Equador. Mas houve uma reconfiguração da política a favor das empresas por conta das tensões e dos interesses dos atores dominantes.

2.2. O caso das políticas de desenvolvimento Territorial Rural (DTR)

Proposto como um modelo alternativo para conduzir os processos de desenvolvimento dos espaços rurais, em 2003, cria-se ao interior do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) o Programa Nacional de Desenvolvimento Territorial (PRONAT) a cargo da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). As principais motivações para a criação do Programa foram *apoiar à agricultura familiar e os processos de reforma agrária; superar as condições de pobreza no meio rural; criar uma escala de planejamento que superasse os limites da escala municipal e diminuir as desigualdades regionais*. No percurso dos primeiros cinco anos de execução do Programa, a SDT atendia 164 territórios rurais conformados por cerca de 2.500 municípios. As principais ações, além do apoio a projetos de infraestrutura para atividades produtivas da agricultura familiar, promoveram instâncias de participação chamadas *colegiados territoriais* e a elaboração de um plano territorial de desenvolvimento.

A instituição destes espaços de participação, com uma forte presença de representantes dos movimentos sociais da agricultura familiar, constituiu-se numa das razões para propor o PRONAT como base para desenhar, no fim de 2007, o Programa dos Territórios da Cidadania (PTC). Com este programa esperava-se responder à agenda social do governo nos espaços rurais, focalizando nos territórios mais pobres e visando a articulação das ações do governo.

A experiência do governo brasileiro na implementação destes programas converte-se em referência para outros países. El Salvador foi estudado por ser o único caso de transferência direta do modelo de política de DTR pelo governo brasileiro, mas, o relevante desta experiência, como será descrito a seguir, está nos elementos contextuais que explicam a demanda e acolhida do governo de El Salvador, como também o que levou a seu declínio e extinção.

Para os casos da Argentina e Uruguai a hipótese levantada é que a criação das políticas de DTR esteve influenciada pela circulação de ideias, sobretudo por parte de representantes da academia e pelos movimentos sociais no marco da REAF.

a. El Salvador

São dois os aspectos do contexto salvadorenho que favorecem a difusão do PTC. O primeiro é a relação histórica do Partido dos Trabalhadores do Brasil com o partido Frente Farabundo Martí para a Libertação Nacional (FMLN) e, a segunda, é a chegada a El Salvador de um governo de esquerda depois de vinte anos de governos de direita. Em 2009 este governo, representado por Mauricio Funes Cartagena e respaldado pelo FMLN, tem a bandeira de consolidar a democracia e levar em conta os interesses e as opiniões das comunidades organizadas.

Com este propósito, o governo realizou na região norte do País os *Encontros Cidadãos de Planificação Estratégica* que chegaram a sistematizar 6.000 demandas, criando uma forte dificuldade para articular a oferta governamental com as demandas feitas pelos cidadãos.

Paralelamente a isto, pela proximidade e amizade entre o Presidente Funes com o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, Funes foi convidado ao lançamento da segunda etapa do PTC em Salvador (BA) em março de 2009. Nesse momento, Lula ofereceu apoio para implantar um Programa similar em El Salvador, mas foi só em dezembro de 2010 e depois do baixo resultado das consultas aos cidadãos nos referidos encontros que foi assinado um Projeto de Cooperação Bilateral com apoio da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), tendo como contrapartes o MDA/Brasil e a Secretaria Técnica da Presidência (STP) da República de El Salvador. Trata-se do Projeto BRA 04/044-S335 *Transferência de Modelo de Gestão de Políticas Públicas para o Desenvolvimento Territorial*, tinha como objetivo “*Promover o desenvolvimento social e econômico de territórios por meio da transferência de metodologia e instrumentos do Programa Territórios da Cidadania do Brasil, ajustado à realidade de El Salvador*” (ABC, 2014).

O acordo iniciou com a visita ao Brasil de uma delegação de funcionários do alto escalão do governo de Funes para conhecer o PTC. Posteriormente, houve intercâmbios e assessoria técnica, por dois anos, por parte de uma funcionária do MDA encarregada de coordenar as ações de implementação do Projeto de Cooperação junto à Secretaria Técnica da Presidência de El Salvador e aos técnicos locais que estavam encarregados de motivar a conformação dos conselhos territoriais. Também foram promovidos intercâmbios com outros técnicos brasileiros e com representantes da *Rede de Colegiados do Brasil*.

Como respaldo a esta ação de cooperação e, na perspectiva de que a mesma oferecesse como resultado a implementação de um programa similar ao PTC, o Presidente Funes assinou o Decreto Executivo nº 135/2011, por meio do qual criou o Programa Territórios de Progreso (PTP). Os territórios selecionados seguiram critérios próximos aos estabelecidos no PTC. O Território de Progreso corresponde a um conjunto de municípios que compartilham características ambientais e econômicas, há identidade, coesão social e cultural, há concentração de pessoas em situação de pobreza e, além disto, com potencial econômico para o desenvolvimento (STP, 2013).

Inicialmente as ações de cooperação concentraram-se na implementação do programa na *Bahia de Jiquilisco*, cujo lançamento em 2011 contou com a presença dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Mauricio Funes. Conforme uma das pessoas entrevistadas, a participação de Lula gerou muita confiança na execução do Programa.

A transferência do modelo de gestão foi realizada seguindo a mesma estrutura do PTC. Desta forma constituíram-se os conselhos territoriais, que corresponderiam aos colegiados territoriais brasileiros, integrados por delegados do poder público e da sociedade civil e homens e mulheres numa proporção de 50%. A STP foi a responsável por coordenar o programa semelhante à Casa Civil no Brasil, e dela dependiam o Gabinete Econômico e Social ampliado (Secretaria executiva do PTP) e o núcleo coordenador (Secretaria Técnica do PTP) com funcionários dos ministérios responsáveis por acompanhar as demandas. Os conselhos territoriais também foram divididos em câmaras técnicas e responsáveis pela formulação do documento com a demanda estratégica do território. Por parte da oferta governamental, ainda se elaborou uma matriz de ações divulgada aos conselhos territoriais.

Entre os aspectos que são próprios do Programa *Territórios de Progreso* estão: a elaboração do pacto territorial, assinado pelo presidente em demonstração ao seu compromisso em atender as demandas consignadas no plano territorial; e os *círculos do progreso*, ação a

maneira de alianças estratégicas entre os setores produtivos e as comunidades organizadas. Em entrevista com quatro atores²⁰ territoriais que participaram do Conselho no território *Bahía de Jiquilisco*, foi possível evidenciar a participação e, em particular, a vinculação ativa das mulheres como pontos fundamentais e inovações na gestão pública. Para um destes integrantes do Conselho “*Antes, nos governos de ARENA²¹, havia uma forma de fazer governo, era mais vertical que participativa. Não era um governo inclusivo. Transladando-se ao governo de Mauricio Funes, há uma mudança na forma de fazer política. Ele opta por um modelo de governar e toma o governo de Brasil como modelo para sua campanha e de aí nasce a ideia de Territórios do Progresso*”²². Seus testemunhos também salientam a oportunidade de fazer controle social da matriz de ações e o atendimento a demandas históricas dos territórios (a exemplo da compra de uma embarcação ambulância ou a construção do hospital regional especializado em doenças renais). Na fala deles: “*o governo veio até nós*”.

Contrário ao que aconteceu no Brasil, o Programa em El Salvador se estruturou a partir da Presidência da República, o que lhe outorgou um caráter menos setorial. Em 2013, o programa atendeu 29 territórios, abrangendo 204 municípios de um total de 262 presentes no país. Contudo, em 2014 em virtude da troca de governo, o Programa foi suspenso. Apesar de ser da mesma corrente política, o novo governo decidiu implantar outro tipo de ações para o planejamento regional, fazendo um novo ajuste institucional e criando outros espaços de participação. Atores do governo nacional e especialistas de organizações não governamentais entrevistados atribuem a não continuidade do PTP a dois aspectos principais. O primeiro seria a baixa apropriação por parte das mesmas comunidades do Programa devido à forma “pesada” e centralizada de leva-lo até os territórios, com regras e procedimentos rígidos e definidos desde o centro. Um dos entrevistados²³ afirmou: “*copiou-se a forma, sem compreender a dinâmica, e continua-se pensando com lógicas administrativas, para espaços dinâmicos*”. O segundo tem a ver com a disputa entre tendências ao interior do mesmo FMLN. Os seguidores do Presidente Funes poderiam valorizar os conselhos como uma possível plataforma eleitoral e a outra buscava evitar que isto acontecesse.

Deste modo, a modalidade de difusão dominante no caso do El Salvador corresponde a uma transferência bilateral de políticas públicas, onde o modelo brasileiro foi copiado e implementado sob outro nome. Uma funcionária brasileira da SDT-MDA, em particular, foi fundamental para a difusão de ideais, normas e procedimentos do PTC em El Salvador. Contudo, nesse percurso, a essência da perspectiva territorial perdeu-se e a instrumentalização do processo levou a que a alternativa a velhos modelos para o desenvolvimento não se concretizasse. Embora a prática territorial esteja distante de seu discurso, há uma forte inserção da retórica territorial, que não só chega ao país sendo veiculada pela cooperação com o Brasil, mas pelas relações dos movimentos sociais com outras organizações, como a ECADERT ou a Rede de diálogo regional rural de Centro América.

Apesar do Programa *Territórios do Progresso* não ter tido continuidade, os representantes das comunidades e gestores públicos entrevistados ressaltam a importância dos conselhos

²⁰ Assessora Territorial do Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco; Representante do Grupo de Mulheres no Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco; Produtor Agropecuário integrante do Conselho da Bahia de Jiquilisco e Diretiva da Junta de Água do Território da Bahia de Jiquilisco.

²¹ Aliança Republicana Nacionalista

²² Entrevista Nº 4. Usulután, El Salvador, 07/09/2016.

²³ Entrevista Nº 6. San Salvador – El Salvador, 08/09/2016.

territoriais para canalizar as demandas da população. Fazer parte destas instâncias deixou um aprendizado sobre a participação como prática para discutir e priorizar projetos para suas localidades. Além disso, houve um aprendizado quanto aos limites de uma abordagem *top-down* que desconsidere a complexidade das dinâmicas regionais quanto ao comportamento dos atores e recursos e capacidades construídas.

b. Argentina

Existem diferentes discursos sobre a origem das ideias de DTR na Argentina. Para o Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA), suas ações são “naturalmente” territorializadas em virtude de sua trajetória e sua estrutura organizacional²⁴. O INTA é o órgão nacional de pesquisa agropecuária e de apoio ao desenvolvimento rural que manteve sempre uma ampla capilaridade no meio rural e ações descentralizadas (portanto, na visão dos gestores, ações territorializadas), tendo criado Centros de Pesquisa especializados para a Agricultura Familiar (SIPAF). A noção de território utilizada pelo INTA é essencialmente administrativa, sem referência aos paradigmas de políticas de desenvolvimento territorial.

Ainda que reconheça o papel central do INTA por sua inserção territorial, os responsáveis da Secretaria de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural (SDReAF) do ex Ministério de Agricultura (MinAgri) atribuem a origem do desenvolvimento territorial rural (DTR) a um importante estudo nacional financiado pelo BID e conduzido pelo Centro Latino-Americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP)²⁵. Neste estudo foram contratados especialistas (INTA e universidades) para realizar e escrever um diagnóstico e uma proposta de plano de desenvolvimento territorial (Schjetman e Barski, 2008). A principal referência teórica era o artigo de Schjetman e Berdegú (2004).

A representante da REAF na Argentina, no período, apresenta uma interpretação similar à SDReAF, mas ela reconhece a influência do Brasil na construção dos instrumentos de apoio à AF (a exemplo das feiras livres de produtores, e das políticas de extensão rural e de SAN)²⁶. Neste sentido, é importante destacar que, desde 1990, existem intercâmbios entre o Programa 09 de pesquisa sobre agricultura familiar da Embrapa e o INTA com os programas “Cambio Rural” e “Minifundios”.

Para geógrafos da Universidade de Buenos Aires²⁷, a origem do DT foi historicamente influenciada por geógrafos e pesquisadores brasileiros, como Milton Santos ou Manoel Correia de Andrade. Também destacam as influências do Centro Latino-americano para o Desenvolvimento Rural (RIMISP), do Programa "Ligações Entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural" (LEADER), do BID e do IICA. Em universidades mais rurais e mais próximas aos movimentos sociais, as principais referências são as de universitários brasileiros engajados ao lado do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) como os geógrafos do programa *DataLuta* da UNESP de Presidente Prudente-São Paulo e pesquisadores dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro).

²⁴ Entrevistas N° 1, 2 e 7 da Argentina no INTA, Buenos Aires, 8-10/08/2016.

²⁵ Entrevistas N° 3 Argentina, Buenos Aires, 8 /08/2016

²⁶ Entrevista N° 4, Argentina Buenos Aires, 9/08/2016

²⁷ Entrevistas N° 5, 6 e 7 Argentina ; Buenos Aires 7 à 10 /08/2016

Em relação ao início das políticas territoriais, destaca-se que os diagnósticos institucionais posteriores à crise socioeconômica de 2001 tornaram-se insumos para desenvolver ações orientadas a coordenar e articular as capacidades intra e interinstitucionais para gerar um enfoque de desenvolvimento territorial rural com inclusão. Contando com o apoio do FIDA, do BID, do RIMISP e da FAO, a SDR e AF começou a implementar o Programa de Desenvolvimento Rural Inclusivo (PRODERI). Por sua vez, o INTA criou o Plano Estratégico Institucional 2005-2015, que introduziu grandes mudanças na estrutura de tomada de decisões para redirecionar capacidades institucionais para a “inovação com inclusão social”. Neste cenário, o Programa Federal de Apoio ao Desenvolvimento Rural Sustentável (PROFEDER) criado em 2003 é emblemático, pois seus objetivos eram construir agendas políticas que alinhassem as capacidades institucionais dos diferentes programas e projetos do INTA em torno de uma abordagem integrada do desenvolvimento rural, atendendo às dinâmicas territoriais e às necessidades dos grupos rurais vulneráveis. Este programa atuaria comonexo entre a SDR e AF e as Subsecretárias Provinciais da agricultura familiar.

Deste modo, as ações implantadas na Argentina não são similares ao modelo europeu LEADER, nem às referências dos modelos de Chile e Colômbia (disseminadas pelo RIMISP e a FAO), ou ainda ao modelo brasileiro difundido pelo IICA. A principal diferença no caso argentino é que não houve, exceto para o orçamento de pesquisa e extensão do INTA, fundos nacionais direcionados aos programas para financiar ações, equipamentos ou infraestruturas. Os programas funcionaram principalmente a nível regional com fundos da cooperação internacional (BM, BID, FIDA). Outra singularidade argentina vem do processo de “naturalização” da sua territorialização pelo INTA com base a sua institucionalidade territorial descentralizada que levou a não procurar ou mobilizar outras referências teóricas (desconcentração do Estado, clusters, Sistemas Agro-alimentares localizados-SIAL) ou metodológicas (dispositivos de participação, conselhos ou foros, planos territoriais) que estavam disponíveis no país. Da mesma forma, a participação é “naturalizada” por meio da institucionalidade do INTA, órgão que conta com conselhos e orientação consultiva com representação de outros setores da sociedade e dos produtores (estes últimos poucos e minoritários).

Deste modo, os principais vetores de difusão mediada foram as instituições internacionais, com maior força de BID, Banco Mundial, FIDA e em menor grau FAO e IICA. A principal fonte metodológica foi o RIMISP. Os intelectuais nacionais influenciaram indiretamente a política de DTR como consultores, mas sem oferecer uma proposta original para o desenvolvimento rural. Assim, os conteúdos transferidos são essencialmente operacionais e metodológicos, inspirados nas ferramentas do desenvolvimento local e nos processos de inovação, e ainda mais no plano tecnológico ou comercial que institucional. A influência do Brasil tem sido efetiva no caso de várias políticas para a AF na Argentina²⁸, mas de fato, não constitui a principal referência em matéria de política de DTR. Ao mesmo tempo, ela é negada pelo nacionalismo da maioria dos atores envolvidos no processo. Da mesma forma, a visão auto-referenciada do INTA por ser “uma instituição historicamente e naturalmente territorializada” continua sendo uma base do discurso e parece gravada na instituição.

Assim, foi possível verificar a hipótese da imbricação de, pelo menos, três modalidades

²⁸ Entrevista N° 4 Argentina a ex representante da SDR e AF na REAF, Buenos Aires, INTA, 09/08/2016

de difusão da política de DTR: circulação de ideias e normas por meio das agências internacionais, transferência parcial de política desde o Chile e regionalização “por abaixo” mediante a REAF. No caso da circulação de normas, esta ocorreu por meio do RIMISP, das universidades e da cooperação internacional e europeia. A transferência de elementos do modelo de DTR do Chile e da Colômbia via BID e RIMISP foi mais importante do que a influência do modelo europeu LEADER por meio do IICA. Houve um processo determinante da integração regional pela base via REAF e Movimentos Sociais do MERCOSUL, em particular a Coordenadora de Organizações de Produtores Familiares do Mercosul (COPROFAM) e a Coordenadora Latino-americana de Organizações do Campo (CLOC Via Campesina).

Alguns elementos explicam a ausência relativa de conflitos entre estes diferentes vetores: (1) a proposta de DTR permanece marginal nas suas capacidades operacionais, não obstante a ambição do discurso e a intensidade da comunicação da SDRéAF e do INTA; (2) o financiamento dos programas sendo principalmente a partir de recursos da cooperação internacional, não compete com o orçamento nacional maiormente dirigido para apoio ao agronegócio (até dentro do INTA o recurso destinado para o apoio aos sistemas de produção do agronegócio continua sendo maior que aquele direcionado à AF; (3) existe um reconhecimento da institucionalidade do INTA para além dos grupos de interesse (ideológicos ou políticos) que reduz ou anula possíveis contestações sobre o seu mandato ou a sua atuação em matéria de política de DTR.

c. Uruguai

No Uruguai existem duas políticas para o meio rural: o Programa de Ordenamento Territorial e Sustentável do Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente e (MVOTMA) de 2009 e o Programa Mesas de Desenvolvimento Rural (MDR) do Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP) implementado em duas fases entre 2007 e 2011.

Na origem das duas políticas de DT do Uruguai encontra-se o apoio técnico e financeiro das agências de cooperação internacional, associando-se, portanto, à circulação internacional e normas, e a transferência de modelos externos (Europeus e brasileiros).

Com o apoio do FIDA, o Projeto Uruguai Rural associou o fortalecimento da AF e à luta contra a pobreza rural, com a introdução de dimensões referentes à participação (MDR por departamentos) e à descentralização (a partir das unidades delegadas do MGAP nos departamentos)²⁹.

A abordagem territorial rural foi, assim, associada a políticas públicas de redução da pobreza e do êxodo rural, às Mesas de Desenvolvimento Rural e projetos de apoio à produção familiar, dependendo de fundos externos internacionais, sendo que, além do FIDA, contou com recursos do BID, Banco Mundial e FAO (De Torres et al, 2014).

O IICA teve influência indireta no desenho da política de desenvolvimento territorial por meio de atividades de informação técnica e de capacitação para gestores de diferentes ministérios (com destaque para o MGPAD) e para as administrações departamentais e locais. O IICA contou com o apoio do *Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico*

²⁹ Entrevista N°3 Uruguai em Montevideo, MGAP, 13/11/2016

Agroalimentario y Agroindustrial del Cono Sur (PROCISUR), que reúne uma coordenação dos institutos de pesquisa agrônômica dos países do Mercosul. Localizado em Montevideo e administrado pelo IICA, o PROCISUR abriu uma plataforma regional sobre inovação institucional, difundindo o enfoque do desenvolvimento territorial por meio da pesquisa e extensão rural³⁰.

A Universidade da República do Uruguai (UDELAR), por meio dos seus intercâmbios com professores europeus e brasileiros, também participou indiretamente na difusão das referências europeias (programa LEADER) ou do modelo de DTR do Brasil³¹.

Também destaca-se o processo de regionalização por abaixo, por meio da atuação de organizações sindicais da agricultura familiar, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Federação Nacional de Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) – ambas do Brasil - COPROFAM e Comissões Nacionais de Fomento Rural (CNFR) no Uruguai, e de espaços de interação entre estas organizações e atores governamentais, como é o caso da REAF³². Cabe salientar que a REAF tem sua secretaria técnica e sede junto ao FIDA no edifício Mercosul/Montevideo, e o primeiro presidente pro-tempore da REAF nos anos de 2005-2011 foi Diretor de Desenvolvimento Rural do MGAP do Uruguai.

A política de desenvolvimento territorial no Uruguai é, paradoxalmente, bastante setorial: ela é dirigida a agricultores familiares e é implementada por estruturas que dependem do MGAP na Direção do Desenvolvimento Rural. Existe também uma política de desenvolvimento territorial nacional administrada por outro ministério (Habitação, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente). Esses ministérios intervêm na descentralização (o que é diferente da territorialização) ou nos macro-territórios e não tratam do desenvolvimento rural. Existiu uma tentativa de coordenação com o MGAP por parte da Direção do Ordenamento Territorial de Uruguai, depois da votação da Lei de Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Sustentável em 2009, num departamento do leste do Uruguai com diversos problemas de tensão entre pecuária, minas e agricultura. Mas essa iniciativa teve que enfrentar a dominação do Ministério da Pecuária e Agricultura (Sabourin *et al.* 2015b). Este ministério justifica a anterioridade da sua própria iniciativa de descentralização mediante a instalação em todo o país de Mesas de Desenvolvimento Rural, onde são convidados os representantes dos outros setores.

As áreas periurbanas de agricultura e horticultura intensivas ou de produção de leite demandam, sobretudo, apoios produtivos ou para comercialização da produção. Contrariamente, as áreas mais isoladas de pecuária extensiva no norte e noroeste do país apresentam demandas relacionadas ao acesso aos serviços básicos, como saúde, educação, eletrificação e estradas rurais (Sabourin *et al.*, 2015b).

No Uruguai, a descentralização está apenas iniciando e existe, às vezes, uma confusão entre os diversos interlocutores sobre os níveis territoriais a serem escolhidos para as Mesas de Desenvolvimento Rural. Em função da nova lei de descentralização e da criação de municípios, a territorialidade é mais administrativa. Já para os agricultores, o território deveria corresponder à área coberta pelas suas organizações profissionais, cooperativas, colônias e sociedades de fomento. Nos departamentos de Salto e de Rivera se passou, assim, de uma única mesa a três

³⁰ Entrevista N° 5 Uruguai, Montevideo, IICA, 26/05/2015

³¹ Entrevista N° 12 Uruguai, Montevideo, UDELAR 13/11/2016

³² Entrevista N° 10 Uruguai, Montevideo, CNFR, 13/11/2016

ou quatro em função desse processo. O estudo no Uruguai mostra claramente a conjunção imbricada entre as três modalidades de difusão e o papel cada vez mais importante da integração regional “por abaixo” e dos movimentos sociais nesse processo.

2.3. Análise comparativa dos processos de difusão de políticas públicas.

Além de identificar os fatores presentes nos processos de difusão das políticas, bem como o seu grau de intensidade, a análise comparativa tem o propósito de captar semelhanças e diferenças. A primeira evidência é que os modelos brasileiros influenciaram as experiências de compras públicas e as políticas de DTR nos países estudados, segundo diversas modalidades e intensidades. Na maioria dos casos, os atores entrevistados afirmaram terem conhecimento ou terem se “inspirado” (Dolowitz e Marsh, 2000) ou “copiado” (caso de El Salvador) o modelo brasileiro.

No entanto também há casos de minimização desta influência. Na fala de gestores de alguns países receptores aparece pouco o reconhecimento da contribuição do modelo brasileiro. Os interlocutores sublinham a anterioridade de instrumentos endógenos ou nacionais, ou relativizam o caráter decisivo do modelo brasileiro, dando maior ênfase para organizações internacionais ou iniciativas de cooperação com a sociedade civil. Esse discurso é evidente no Haiti, país extremamente pobre e em permanente crise política, onde o Brasil tem um papel delicado com o contingente militar de paz das Nações Unidas (MinustaH). Os haitianos interrogados reivindicam a anterioridade das experiências locais, minimizando “o peso” e a dependência da ajuda brasileira e internacional.

Um caso emblemático do não reconhecimento de contribuições da experiência brasileira é aquele das políticas de DTR na Argentina, reivindicadas como totalmente endógenas pelos quadros do INTA. Para esses gestores, em virtude do processo de descentralização e capilaridade do INTA, as suas ações já apresentavam naturalmente e historicamente uma atuação territorial a favor do desenvolvimento rural. No Uruguai, os gestores reconhecem as influências externas, mas reivindicam uma reinterpretação totalmente nacional e local, que pôde ser verificada nos fatos (Sabourin et al, 2015).

Além da experiência brasileira e da reivindicação do protagonismo dos atores locais (casos mais explícitos do Haiti, Argentina e Uruguai), é importante mencionar que também foi observada a difusão de ideias e aprendizados de outros países. As influências da Espanha no Uruguai, do Equador no Paraguai e de Panamá e Nicarágua na Colômbia foram mencionadas. Embora não tenha sido objeto de investigação neste trabalho, nota-se, portanto, que os países “receptores” acionam, colocam em diálogo e mesclam diferentes modelos de políticas públicas de diversos países.

A segunda evidência, confirmando nossa hipótese, é que as políticas públicas brasileiras foram difundidas mediante uma hibridação de modos ou vetores de difusão. Podemos citar: relações bilaterais entre os países, ações de cooperação sul-sul, atuação dos movimentos sociais, interação entre acadêmicos, influência de diversas organizações internacionais, debates regionalizados e, por conseguinte, certa “convergência” de políticas públicas pela base ou “por abaixo”. Complementarmente, observa-se que nenhuma política brasileira foi difundida apenas mediante uma única modalidade ou vetor. Nota-se que há uma imbricação e, em alguns casos

– como na Colômbia – uma hibridização das modalidades de difusão. Mesmo a transferência direta do programa de DTR para El Salvador contou com os efeitos de circulação de ideias pelos movimentos sociais e partidos políticos (PT e FMLN). Se todos os casos analisados apresentam uma imbricação de várias modalidades, cabe destacar que sempre há uma ou duas que são dominantes.

Dentre estes mecanismos, é importante destacar que o Brasil tem conseguido promover a difusão da sua agenda e das suas políticas não tanto diretamente para os países receptores, mas sim para as organizações das Nações Unidas (com a FAO e o PMA no tema da SAN) ou interamericanas (DTR para o IICA), como também evidenciou Milhorange de Castro (2013) no caso da África. Com efeito, este mecanismo de difusão é o mais frequente no caso da difusão das políticas de compras públicas a agricultores familiares, cabendo salientar que, geralmente, os gestores dos países receptores têm contatos com consultores e técnicos da FAO, sendo raros os contatos diretos com as políticas ou gestores brasileiros. Na Colômbia, por exemplo, os beneficiários reconhecem os projetos pilotos de compras públicas como “projeto FAO-Brasil”.

Ademais, apesar da abertura contundente para países da África, o MDA dedicou grande parte de seus esforços de cooperação para a América Latina e Caribe, seja por meio do estímulo à criação de organizações ou comissões regionais (REAF, CELAC e UNASUL) onde o tema das políticas públicas para a agricultura é objeto de discussão, seja por meio de atividades específicas da REAF/Mercosul para países sul-americanos (módulos de compras públicas, cursos de formação de jovens rurais, intercâmbios entre institutos de acesso à terra, seguro agrícola).

O caso específico da REAF³³ está mais relacionado à um mecanismo de difusão “por abaixo” (Pasquier, 2002). A REAF emergiu das reivindicações dos movimentos sociais organizados em nível regional e internacional, em particular dos representantes dos “esquecidos” pelo crescimento econômico e agrícola. Ainda que agências governamentais tenham tido papel relevante em sua constituição, especialmente no caso brasileiro, a organização em rede da REAF contempla a participação social na construção das recomendações das políticas públicas para a agricultura familiar na região. De fato, trata-se de um exemplo de como a participação social pode contribuir para aprofundar o processo de integração regional numa dinâmica com forte engajamento das organizações de agricultores e na perspectiva de incidir sobre as políticas públicas dos países integrantes do bloco regional, processo bem distinto da lógica privada das corporações e da agricultura patronal de grande escala que, desde os primórdios do bloco, predominou no setor agroalimentar (FIDA, 2013; Maluf et al, 2014).

A atuação de acadêmicos e estudiosos do meio rural também tem contribuído para a difusão dos modelos brasileiros, seja por meio de convênios e projetos de cooperação entre universidades latino-americanas, seja por meio da disseminação de conceitos e/ou interpretações e análises sobre as políticas públicas brasileira. Os universitários já tinham sido responsáveis pela introdução e difusão na América Latina do modelo europeu de políticas de

³³ Criada em junho de 2004 pelo Grupo Mercado Comum (GMC), a REAF foi uma iniciativa do governo brasileiro a partir do diagnóstico de que faltava um espaço de coordenação entre os países membros para a construção de uma agenda positiva de integração na temática do rural, assim como para incentivar as políticas públicas de produção e comércio para a agricultura familiar.

DTR ao exemplo do programa LEADER (Champetier, 2003; Massardier e Sabourin, 2013). Outrossim, as organizações das Nações Unidas oferecem um espaço privilegiado para a influência dos acadêmicos brasileiros, os quais circulam das universidades para os espaços governamentais, ou vice-versa, e destes também para as agências internacionais. No Haiti, por exemplo, os dois projetos do PMA e da FAO são coordenados por brasileiros. Na oficina regional da FAO para ALC em Santiago do Chile, vários acadêmicos brasileiros oriundos de universidades ou do Governo Federal têm se sucedido na responsabilidade das políticas de SAN ou como consultores após José Graziano da Silva assumir a presidência da FAO, deixando o seu legado na representação regional.

Como mencionado acima, vários destes mecanismos de difusão imbricaram-se e hibridizaram-se nos casos analisados. Neste processo, as atuações dos Estados nacionais somaram-se ao protagonismo de organizações internacionais e/ou interamericanas e às ações de movimentos sociais.

A terceira evidência da pesquisa é que, fruto da imbricação e hibridização de diferentes mecanismos e de fatores endógenos dos países receptores, os modelos brasileiros de compras públicas da agricultura familiar e das políticas de DTR foram reajustados em cada país. Estes fatores endógenos dizem respeito às organizações, instituições e políticas públicas já existentes no país que geram uma complementaridade institucional ou dependência de caminho. Nos casos do Paraguai, Haiti, Colômbia e da Argentina este fator teve maior intensidade. A Argentina, por exemplo, já possuía uma extensa regionalização da pesquisa e extensão rural com o INTA. A partir dos recursos organizacionais e simbólicos do INTA, foi possível um trabalho mais voltado para a agricultura familiar ou de pequena escala no desenvolvimento territorial rural. Na Colômbia, dificuldades políticas e institucionais de romperem com os “operadores” das compras públicas, conduziu a uma mudança nos Programas sem alterar o posicionamento central dos atores envolvidos. Tais processos são coerentes com a relação que estabelecem Dolowitz e Marsh (2012) entre a transferência e o ciclo da política pública. Para os autores, quando novos atores e instituições se envolvem na formulação das políticas, eles trazem diferentes conjuntos de conhecimentos, interesses e motivações.

Assim, mesmo nos casos de manutenção da referência ao modelo brasileiro, existiu grande capacidade de adaptação ou de reinterpretação ao contexto nacional. Neste sentido, seguindo a tipologia de Dolowitz e Marsh (2000), podemos considerar que as experiências emergentes nos países “receptores” foram inspiradas dos modelos brasileiros (e no caso de El Salvador, copiadas). Ou, em outros termos, seguindo à proposição de Hassenteufel (2008), pode-se afirmar também que houve um processo de tradução, envolvendo a recriação de orientações, conteúdos e instrumentos de política pública (Hassenteufel, 2008; Lascoumes, 2006). Dolowitz e Marsh (2012) também chamam atenção para a relação entre os tipos de governança e a difusão da política pública. Os casos de El Salvador, Haiti e Paraguai estão mais próximos de uma governança do tipo hierárquico com uma participação mais direta dos altos escalões dos respectivos governos. Já os casos da Colômbia, Argentina e Uruguai correspondem mais à um tipo de governança em rede com uma maior variedade de influências advindas de múltiplos atores.

3.-Considerações finais

A comparação entre os casos permitiu identificar com maior clareza os atributos dos vetores da difusão regional de duas políticas públicas brasileiras para agricultura familiar. Em alguns casos, ao exemplo de Haiti, as relações individuais foram determinantes mediante o papel de indivíduos multi-posicionados em posição de mediadores ou de transmissores. Em outros, casos as relações institucionais e organizacionais são preponderantes. A escala das políticas adotadas diferiu, algumas sendo adotadas em nível nacional (Argentina, Uruguai, Paraguai) e outras em nível local (Haiti).

Os vetores também diferem em elementos que influem uma maior ou menor hibridação. Quanto maiores as capacidades estatais, maiores os conhecimentos e recursos como orçamento, reputação e força política. Isto implica uma maior hibridação dos modelos externos com os elementos endógenos do país receptor.

Em termos de perspectivas para a pesquisa, a própria evolução dessas políticas sugere o interesse de estudos longitudinais. Observou-se o retrocesso, a mudança de público meta ou o fim de certas dessas políticas nos países receptores em função das mudanças de governo ou de coalizões no poder (Argentina, El Salvador, Paraguai). O próprio Brasil, o país do modelo, passa por uma ruptura radical na implementação das políticas públicas para a agricultura familiar desde 2016. Para pesquisa futura e complementar, caberia entender melhor os processos de adaptação, reinterpretação e aplicação dos modelos de política pública, em particular a evolução da sua implementação na escala local ou territorial.

Bibliografia

- ABC Cooperação SUL SUL Brasil <http://www.abc.gov.br/Projetos/CooperacaoSulSul/>
- ABC. América do Sul. Relações com países sul-americanos. Agricultura. www.abc.gov.br
- ABC. Base de Dados CSS e proteção Social. Sítio ABC, observatório Brasil e o Sul, 2014. obs.org.br/cooperacao/download/47_0baa8c5e103924101b3b21af141b7342. Acesso 2/6/2015
- Ayllón-Pino, B. América Latina na cooperação internacional para o desenvolvimento”, em Mello e Spuza A. Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, pp. 175 – 202, 2014
- Berry, F. S., et Berry, W. D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In *Theories of the Policy Process* (pp. 223–260), 1999.
- Bhagwati, J. In defense of Globalization with a new Afterword, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Biermann, F; Pattberg, P ; Van Asselt, H; Zelli F. The fragmentation of global governance e architectures: a framework for analysis, *Global Environmental Politics*. 2009.
- Bonnal, P. et al. La production des politiques et compromis institutionnels autour du développement durable. Rapport du Projet Propocid, ANR-06-ADD-016, Paris, 2010.
- CAISAN Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. 2013 Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA, Brasília, 02 de dezembro de 2013.
- Camau, M; Massardier, G. (dir.) Démocratie et autoritarisme. Hybridation et fragmentation des pouvoirs, Paris, Karthala, 2009.
- Cason, J. W.; e Power T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback os Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era.
- CEPAL. Panorama del desarrollo territorial en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL Colección Documentos de proyectos, 2010. Cason, J. W.; e Power T. J. Presidentialization, Pluralization, and the Rollback os Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*, v.30, n.2, p. 117-140, 2009.
- Champetier, Y. 2003 La Estrategia de Microregiones: une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté dans les territoires les plus en difficulté du Mexique Washington D.C.: Inter-American Development Bank.
- Cunha, B. L. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira - Vol. 3. Brasília (DF), MDS, 2010, p. 80-89.
- Dabène, O. The Politics of Regional Integration in Latin America: Theoretical and Comparative Explorations, New York, Palgrave Macmillan, 2009.
- Dávila Aldàs, F. América Latina y la globalización, Revista de Relaciones Internacionales, n° 101-102, 208: 33-56, 2011.
- De Janvry, A; Sadoulet, E. Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico’s Microregions Strategy, University of California at Berkeley, 2004.
- De Torres Álvarez M.F., Arbeletche P., Sabourin E., Cardelliac Gula J. , Massardier G. (2014) La agricultura familiar entre dos proyectos nacionales de desarrollo en Uruguay In *Revista Eutopia*, N° 6, pp25-40 <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/1424>
- Delpeuch, T. Comment la mondialisation rapproche les politiques publiques, L’Économie politique, 2009/3 n° 43 : 77-99

- Disponível em
http://wrap.warwick.ac.uk/1742/1/WRAP_Stone_JEPP_Transnational_Transfer.pdf,
 acesso em 26/07/2017
- Dolowitz, D. P., Marsh, D. The Future of Policy Transfer Research. *Political Studies Review*, 10(3), 339–345, 2012.
- Dolowitz, D; Marsh, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance-an International Journal of Policy Administration and Institutions* 13:5-24, 2000.
- Dumoulin, D. Configurations sociales transnationales : quelles compétences pour les passeurs d'échelles? Exemples des politiques de la conservation de la nature. La fabrique multi-niveaux des politiques. Les approches multi-niveaux des politiques publiques, CIRAD. Montpellier. 6-10/09/2010.
- Evans, M. Davies J. Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective, *Public Administration* 77:361-385, 1999.
- Evans, M. Policy transfer in critical perspective, *Policy Studies* 30 : 243-68, 2009.
- FAO, CEPAL, IICA Una mirada integral a las *políticas públicas* de agricultura familiar em America Latina y el Caribe, 2014. www.fao.org/fileadmin/.../doc_20140509_es.pdf, acesso em 3/6/2015
- Faria C. A. P., A difusão de políticas sociais como estratégia de inserção internacional: Brasil e Venezuela comparados, *Interseções* v. 14 n. 2, p. 335-371, dez 2012 Rio de Janeiro.
- FIDA Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. Montevideo (Ur.): Programa Regional FIDA/Mercosul, 2013.
- Fiori, José Luís , Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana / José Luís Fiori. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 42). 34p.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION, *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: casos en 8 países*. Santiago: FAO, 2013.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION, *Scaling up the Brazilian School Feeding model: using south-south cooperation to share Brazil 'experience of school feeding in Latin America and the Caribbean*, Rome, 2014.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF UNITED NATION. *The State of Food an Agriculture 2015: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. FAO: 2015.
- FUNDO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA AGRICULTURA - FIDA Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR. Montevideo (Ur.): Programa Regional FIDA/Mercosul, 2013.
- Girault, C. Intégration et coopération régionale en Amérique du Sud dans C. Girault (ed.), *L'intégration en Amérique du Sud*, Presses de la Sorbonne Nouvelle, p. 39-61, 2009.
- Goulet F. ; Gabas J. J. ; Sabourin. E. 2013, Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture: A Practice-based Study. In *Revista Iconos*, n° 47 : 87-100, Flacso, Quito. ISSN: 1390-1249
- Gwynne, R. N; Kay, C. Latin America Transformed. Globalization and Modernity, Arnold, Oxford University Press, 1999.
- Haiti. Document de Stratégie Nationale d'Achats de Produits Locaux en Haïti. Porto-Príncipe, sem data. Acesso pessoal.
- Haiti. Politique et Stratégie Nationales d'Alimentation Scolaire (PSNAS). 2016. Disponível em: < <http://menfp.gouv.ht/doc-alimentation-scolaire.html>>. Acessado em 10 de setembro de 2016.

- Hassenteufel, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, *Revue française de science politique*, 55 (1), février 2005, p. 113-132.
- Hassenteufel, P. *Sociologie de l'Action Publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
- Inoue C Y A & Vaz A C. (2013) Brazil as 'Southern donor': beyond hierarchy and national interests in development cooperation?, *Cambridge Review of International Affairs*, 25:4, 507-534, <http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2012.734779>
- INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR SOCIAL. Estrategia de compras locales 2016.2016. <http://www.icbf.gov.co/portal/page/portal/PortallICBF/bienestar/compras-locales/Diligenciamiento%20del%20formato%20>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação /Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional 2010, Brasília: Ipea : ABC, 2013. 124 p.
- Kehoane, R. *Power and Governance in a Partially Globalized World*, Routledge, 2008.
- Kohler-Koch, B. *The transformation of governance in Europe*, London, Routledge, 1995.
- Lascoumes P. Traduction In: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris: Les Presses de Sciences Po. p. 439-445, 2006.
- Leite, I. C.; Suyama, B.; Waisbich, L.T. Para além do tecnicismo: a cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional e caminhos para sua efetividade e democratização. S. Paulo: Articulação SUL/CEBRAP, IDS. Policy Brief, Julho 2013.
- Leite, I. C.; Suyama, B.; Waisbich, L.T; Pomeroy, M.; Constantine, J.; Navas-Aleman, L.; Shankland, A.; Younis, M. Brazil's engagement in international development cooperation: the state of the debate. Brighton (UK): Institute of Development Studies/Articulação SUL/CEBRAP, 59, 2014. 103 p. (Rising Powers in International Development).
- Malamud A. A Leader Without Followers? The Growing divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, in *Latin American Politics and Society*. Volume 53, Issue 3, pages 1–24, Fall 2011.
- Maluf R. S.; Speranza, J. S. Volatilidade dos preços internacionais e inflação de alimentos no Brasil: fatores determinantes e repercussões na segurança alimentar e nutricional. Brasília (DF), MDS, 2013. *Caderno do SISO* 01/2013.
- Maluf, R.; Schmitt, C.; Prado, B. , Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena. R. Janeiro: CERESAN/COPROFAM/OPPA (inérito) 2014.
- Massardier G.; Sabourin E. 2013. Internationalization and Dissemination of Rural Territorial Development Public Policies: Model Hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2): 83-100. <http://seer.bce.unb.br/index.php/sust/article/view/9489/7358>
- Massardier, G. *Politiques et action publiques*, Paris. Armand Colin , 276p, 2008.
- Massardier, G; Sabourin, E. A Latin-American way of regionalization through policy making: Between globalization, policy transfer and regional production of policies, the case of territory rural development in: ICPP *International Conference on Public Policy, Policymaking in Latin America*, Grenoble, 26-28 june 2013.
- MDA-Cooperação Internacional . Portal do MDA-AICP <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/aipc/coopera%C3%A7%C3%A3o-internacional>
- Mello e Souza, A. (org): Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, 2014
- Meyer, J. W. The Structuring of a World Environmental Regime, 1870-1990, *International Organization*, Vol. 51, No. 4, pp. 623-651, 1997.

- Milani C. R. S. Organizações multilaterais de desenvolvimento in Mello e Souza, A. (org): Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, IPEA, Brasília, 2014 pp-89-122
- Milhorance de Castro, C. A política de cooperação do Brasil com a África Subsaariana no setor rural: transferência e inovação na difusão de políticas públicas. *Revista Brasileira de Política Internacional* 56, nº 2, 2013;
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES BRASIL, Balanço de Política Externa Brasileira – Brasília, MRE <http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/7.1.1-cooperacao-internacional-cooperacao-bilateral-prestada>
- Moravcsik, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, International Organisation, Vol.51, nº4, automne 1997, pp. 513-553.
- Musiałkowska, I. Transfer of the European Regional Policy to Latin America , European Consortium for Political Research (ECPR), Colchester, University of Essex, 2006.
- Neto W. A. D. (Org) 2014 O Brasil e novas dimensões da integração regional. Rio de Janeiro : Ipea, 2014. 508 p.
- Pasquier R., 2002 L'eupéanisation par le bas : les régions et le développement territorial en France et en Espagne », in J. Fontaine, P. Hassenteufel, *To change or not to hange ? Le changement de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Presses Universitaires de Rennes,
- Pasquier, R; Weisbein, J. L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire, *Politique européenne*, nº12, p. 5-21, 2004.
- Pecequilo C R. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (2): 136-153 [2008]
- Peck, J.; Theodore, N. Fast Policy. Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis, University of Minnesota Press, 2015
- Peck, J.; Theodore, N. Follow the Policy: A Distended Case Approach in *Environment and Planning A*, Vol. 44 Nº 1, : 21-30 January 1, 2012 DOI: <https://doi.org/10.1068/a44179>
- Pomeroy M.; Suyama B. Transferência de políticas de proteção social e segurança alimentar: Questões emergentes da cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento brasileira in *International Seminar on Policy Diffusion*, São Paulo, CEBRAP, 9-11 de maio 2016.
- Porto de Oliveira, O. Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos, *Opinião Pública*, vol 2, nº2 p. 219-249, Campinas, <http://dx.doi.org/10.1590/1807-01912016222219>
- Risse-Kappen, T. Bringing transnational relations back in. *Non-state actors, domestic structures and international institutions*, Cambridge University Press, 1995.
- Robinson, W.I., Latin America and Global Capitalism. A Critical Globalization Perspective, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2008.
- Rodrik, D.. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York, Norton, 2011.
- Rondó, M; Lopes, M. Política Externa e Democracia: a construção de novos paradigmas em Segurança Alimentar e Nutricional. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, dezembro de 2016.
- Rosenau, J. N., Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring governance in a Turbulent World, Cambridge University Press, 1997
- Rosenau, J.N., Thinking theory thoroughly: coherent approaches to an incoherent world, Westview Press, 1995
- Sabourin E., De Torres M. F. ; Arbeletche P. ; Massardier G., Courdin V. ; Morales H. ; Tourrand J.F. Politiques publiques et élevage en Uruguay : premiers effets des mesures environnementales et de développement territorial in *Revue Vertigo*, V. 15, nº1, mai 2015b DOI :10.4000/vertigo. <http://vertigo.revues.org/16125>

- Sabourin E., Massardier G.; Sotomayor O. Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación in *Revista Mundos Plurales*, V. 3, N. 1, 2016: 75-98, Quito (Flacso) <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/mundosplurales/article/view/2319>
- Sabourin E., Samper M., Sotomayor O. (Eds) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas. San José, C.R. IICA, 2015a 380p.
- Sabourin, E. Difusão das políticas de desenvolvimento territorial na América Latina: entre circulação de normas e *policy transfer* in Seminário sobre Políticas de Desenvolvimento Territorial, Brasília, 23/05/2012, Universidade de Brasília, Neagri, Propaga, MDA, CNPq.,2012.
- Saraiva M G. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (special edition): 151-168 [2010]
- Schejtman A.; Barsky O. (Comp.) (2008), El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Schetjman A., Berdegue J., Desarrollo territorial rural. *Debates y Temas Rurales*, n°. 1. Santiago de Chile: Ed. RIMISP, BID, FIDA. 2004
- Secretaria Técnica da Presidência da República do El Salvador. Territorios de Progreso: Una práctica de articulación institucional con participación ciudadana. Gobierno de El Salvador: San Salvador, 2013.
- Sepulveda, S; Rodriguez, A; Echeverri R; Portilla, M. 2003. El enfoque territorial de desarrollo rural, San José, C.R. IICA,180 p.
- Serrano, C; Fernandez, I. Estudio Comparativo Descentralización de las Políticas y Programas de Reducción de la Pobreza en América Latina, Washington DC-BID serie Dialogo Político 137p, 2005.
- Siliprandi E. Los Programas de Compras Públicas de Brasil: Escuelas y Circuitos Cortos In seminario Agricultura Familiar y Circuitos cortos, CEPAL, FAO, OMS, Cirad, Red PP-AL, Santiago, 2013
- Stone, D. Transfer and translation of policy, *Policy Studies*, Vol. 33, N°6 2012. 483-499. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2012.695933>
- Stone, D. *Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas*, University of Warwick. CSGR, Working Paper No. 69/01 April 2001, in [http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP Stone wp6901.pdf](http://wrap.warwick.ac.uk/2056/1/WRAP%20Stone%20wp6901.pdf), acesso 25/07/2017
- Théry, H. Les relations bilatérales décentralisées France-Brésil dans leur contexte Europe-Amérique Latine, Mondes émergents, « Amérique Latine. La nouvelle donne politique et économique », La Documentation Française, p. 81-104, 2009.
- Valderrama, M. “Los procesos de descentralización en América Latina y la cooperación europea, in José Luis Rhi-Sausi, Desarrollo local en América Latina. Logros y desafíos para la cooperación europea, Recal-Cespi, p. 49-62, 2004.
- Vieira Martins J. R. 2014 MERCOSUL: A dimensão social e participativa da integração regional in Neto W. A. D. (Org) O Brasil e novas dimensões da integração regional Rio de Janeiro : Ipea, 2014. pp 101 142
- Vigevani, T; Romanzini H. The Impact of Domestic Politics and International Changes on The Brazilian Perception of Regional Integration, *Latin American Politics and Society*, Vol. 53, n°1, 125-155, 2011.
- Waltz, K. Theory of International Politics, Mc Graw-Hill, 1979.
- WORLD FOOD PROGRAMME. (PMA) Global School Feeding Sourcebook: lessons from 14 countries. Imperial Colege Press, 2016.
- Zittoun . P. La Fabrique politiques des politiques publiques: une approche pragmatique de l'action publique. Paris, Presse de Science Po, 2013, 340p.

Anexos

Anexo 1. Equipe do Projeto

Pesquisadores

Eric Sabourin , UnB-CDS & CIRAD, Coordenador

Doris sayago, UnB-CDS

Moises Balestro, UNB-CEPPAC

Mireya Valencia, UnB-FAV

Mario Lucio de Avila, UnB-FUP-MADER

Catia Grisa, UFRGS-PGDR

Jorge Romano, UFFRJ-CPDA

Eduardo de Lima Caldas, USP-EACH

Gilles Massardier, USP-EACH & CIRAD

Estudantes

João Paulo Ghisti, UnB-Ceppac, mestrando

Marcos A. Lopes Filho, UnB-FUP-MADER, mestrando

Patricia Giraldo, UFRGS-PGDR, Mestranda

Leticia Checchi, UFRGS-PGDR, Doctoranda

Carolina Milhorce de Castro, UnB-CDS, Doctoranda

Anexo 2: Principais entrevistas por país da pesquisa do projeto Transbrasil

Argentina

Número	Cargo	Filiação Institucional	Data	Lugar da entrevista
1.	Pesquisador e Diretor Nacional	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	08/08/16	Buenos Aires/Argentina
2.	Pesquisador , responsável programa DTR	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	09/08/16	Buenos Aires/Argentina
3.	Ex Secretaria de Agricultura Familiar y Des. Rural Minagri	Congreso Nacional , Senado de la Nación	08/08/16	Buenos Aires/Argentina
4.	Ex Representante SDRyAF na REAF	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	10/08/16	Buenos Aires/Argentina
5.	Geografa, prof e pesquisadora DTR	Universidad de Buenos Aires	10/08/16	Buenos Aires/Argentina
6.	Director do PERT Instituto Geografia da UBA	Universidad de Buenos Aires	9/08/16	Buenos Aires/Argentina
7.	Geografo, Diretor laboratório Agriterris	Universidad Bahia Blanca	7/08/16	Buenos Aires/Argentina
8.	Coordenador Programa Agricultura familiar do INTA	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	8/08/16	Buenos Aires/Argentina
9.	Ex Presidente INTA	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	10/08/16	Buenos Aires/Argentina
10.	Ex Subsecretario Agricultura y Vice Presidente INTA	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	9/08/16	Buenos Aires/Argentina
11.	Ex Coordenador AF no Procisur	Instituto Tecnologia e Pesquisa Agropecuária	9/10/16	Buenos Aires/Argentina

Colômbia

1.	Responsável pelas compras públicas na Colômbia	FAO	13/06/16	Bogotá/Colômbia
2.	Gestora Minagricultura	Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural MADR	13/06/16	Bogotá/Colômbia
3.	Exgestora ICBF	Exgestora ICBF	13/06/16	Bogotá/Colômbia
4.	Diplomata setor consular	Embaixada do Brasil	14/06/16	Bogotá/Colômbia
5.	Gestora Secretaria Departamental de Agricultura	Secretaria Departamental de Agricultura de Antioquia	15/06/16	Medellín/Colômbia
6.	Associação de produtores do Carmen de Viboral	Piloto FAO compras públicas)	15/06/16	Carmen de Viboral/Colômbia
7.	Associações de produtores da Granada	Asgran, Adepag	16/06/16	Granada/Colômbia
8.	Ex gestores municipais, ex secretaria de governo do município da Granada	Tejipaz, ONG assessora de produtores na Granada	16/06/16	Granada/Colômbia
9.	Prefeito, gestores municipais	Prefeitura do município da Granada	17/06/16	Granada/Colômbia
10.	Ex prefeito do município da Granada	Prefeitura do município da Granada	09 /02/17	Medellín/Colômbia
11.	Gestor Organizações solidárias	Mintrabajo	24 /02/17	Bogotá/Colômbia

El Salvador

Número	Cargo	Filiação Institucional	Data	Lugar da entrevista
1.	Assessora Territorial	Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco	07/09/2016	Usulután/ El Salvador
2.	Representante do grupo de mulheres	Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco	07/09/2016	Usulután/El Salvador
3.	Diretiva da Junta de Água	Território da Bahia de Jiquilisco	07/09/2016	Usulután/El Salvador
4.	Produtor agropecuário	Integrante do Conselho Territorial da Bahia de Jiquilisco	07/09/2016	Usulután/El Salvador
5.	Diretor	Sistema Básico de Saúde Integrada – SIBASI de Usulután	07/09/2016	Usulután/ El salvador
6.	Investigadora Principal	Programa Regional de Investigação sobre Desenvolvimento e Médio Ambiente - Prisma	08/09/2016	San Salvador/El Salvador
7.	Especialista	Ministério de Governança e Desenvolvimento Territorial	08/09/2016	San Salvador/El Salvador
8.	Coordenador da Unidade de Diálogo Social	Secretaria Técnica da Presidência da República	08/09/2016	San Salvador/El Salvador
9.	Investigador e Coordenador de Projetos	Fundação nacional para o Desenvolvimento - FUNDE	08/09/2016	San Salvador/El Salvador
10.	Funcionária do MDA/Responsável Cooperação Técnica ABC entre Brasil e El Salvador	ex funcionária do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Hoje Consultora FAO	03/08/2016	Entrevista Via Skype

Haiti

Número	Cargo	Filiação Institucional	Data	Lugar da entrevista
1.	Diplomata, ex Coordenador Geral	Ministério das Relações Exteriores (Brasil)	10/08/2016	Brasília, Brasil
2.	Ex Coordenador Geral	Programa Nacional de Alimentação Escolar, Ministério Educação (Brasil)	15/08/2016	Brasília, Brasil
3	Ex Ministro	Ministério da Agricultura, Recursos Naturais e Desenvolvimento Rural (Haiti) MARNDR	21/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
4	Ex Secretário de Estado da Produção Animal	MARNDR (Haiti)	18/7/2016	Porto Príncipe, Haiti
5	Diretor	Unidade Facilitadora das Compras Locais, MARNDR (Haiti)	19/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
6	Ex Coordenador Geral	Programa Nacional de Cantinas Escolares (Haiti)	20/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
7	Ex Ministra	Ministério de Promoção do Campesinato (Haiti)	20/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
8	Ex Coordenador de Projeto	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)	14/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
9	Ex Coordenador de Projeto	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	12/08/2016	Entrevista por Skype Porto Príncipe, Haiti
10	Diretor	VETERIMED	19/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
11	Deputados	Comissão de Agricultura e Segurança Alimentar do Parlamento (Haiti)	28/07/2016	Porto Príncipe, Haiti
12	Oficial de Programas	Programa Mundial de Alimentos (PMA)	14/07/2016	Porto Príncipe, Haiti

Paraguai

Número	Cargo	Filiação Institucional	Data	Lugar da entrevista
1.	Consultora da FAO, responsável pelos Projetos	Consultora FAO	13/06/16	Assunção/Paraguai
2.	Consultor Nacional da FAO	Consultor Nacional FAO	14/06/16	Assunção/Paraguai
3.	Consultora da FAO	Consultor FAO	14/06/16	Assunção/Paraguai
4.	(14/06). Oficial da FAO no Paraguai	Oficial FAO – Paraguai	14/06/16	Assunção/Paraguai
5.	Diretor de Comercialização do Departamento de Planificación, Seguimiento y Evaluación	Governo Nacional	15/06/16	Assunção/Paraguai
6.	Engenheiro da Divisão de Compras Públicas da Dirección de Extensión Agraria (DEAg)	Ministério de Agricultura y Ganaderia	15/06/16	Assunção/Paraguai
7.	Técnica do Ministério de Agricultura e Ganaderia. Atua no Comitê de Grupos de Produtores	Governo Nacional (Ator declaradamente multiposicionado)	15/06/16	Assunção/Paraguai
8.	Técnico	Ministério de Agricultura e Ganaderia.	15/06/16	Assunção/Paraguai
9.	Produtora familiar na Região Arroyo y Estero	Agricultor Familiar	15/06/16	Assunção/Paraguai
10.	Deputado Nacional	Deputado Nacional (Parlamento)	15/06/16	Assunção/Paraguai

Uruguai

Número	Cargo	Filiação Institucional	Data	Lugar da entrevista
1.	Pesquisadores e Diretor	Instituto Plano Agropecuário	11/11/16	Montevideu/Uruguai
2.	Pesquisador, responsável programa AF	Instituto Nacional de Investig. Agropecuária	10/11/16	Montevideu/Uruguai
3	Diretor Des. Rural Min Ganaderia y Agricultura	Ministério MGAP	13/11/16	Montevideu/Uruguai
4	Responsável Descentralização no MGAP	Ministério MGAP	13/11/16	Montevideu/Uruguai
5	Consultora IICA	IICA Uruguai	26/05/15	Montevideu/Uruguai
6	Diretor Departamental Agricultura Rio Negro	Ministério MGAP,	26/05/15	Young/Uruguai
7	Técnico MGAP departamento Salto	Ministério MGAP,	27/05/15	Salto/Uruguai
8	Agricultores de cooperativas e CNFR	Organizações de agricultores	28/05/15	Salto Uruguai
9	Agricultores de CNFR de Rio Negro	Organizações de agricultores	15/11/16	Young/ Uruguai
10	Presidente Coprofam e CNFR	Organização agricultura familiar regional	13/11/16	Montevideu/Uruguai
11	Diretora Direção Recursos Naturais, MGAP	Ministério MGAP	24/05/15	Montevideu/Uruguai
12	Professor, diretor Dep. Sociologia	Universidade UDELAR, Faculdade Ciências Sociais	13/11/16	Montevideu/Uruguai

13	Diretor da Direção Ordenamento Territorial	Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente	24/05/15	Montevideu/Urugui
14	Diretor da Direção do Meio Ambiente	Ministério de Vivenda, Ordenamento Territorial e Meio Ambiente	25/05/15	Montevideu/Urugui